



ISSN 0126-222X

ANALISA

1987 – 9

ASEAN Sesudah 20 Tahun (I)

**Perkembangan Regionalisme di Asia Tenggara:
Tinjauan Historis dan Teoretis**

ASEAN dan Institusionalisasinya

**Dimensi Ekonomi Politik
Kerjasama Fungsional**

**ASEAN dan Perubahan Lingkungan
Perdagangan Internasional:
Landasan bagi "Uruguay Round"**



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal bulanan untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISA adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Naskah-naskah untuk ANALISA hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISA sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

J. Soedjati DJIWANDONO

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
A.R. SUTOPO

Redaksi Pelaksana

SOEBAGYO
Pambudi SAKSANA
S. TJOKROWARDOJO
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Tata Usaha

Harga Rp 1.000,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 12.000,00. Pesanan ke Bagian Penerbitan CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Daftar Isi

TAHUN XVI, NO. 9, SEPTEMBER 1987

Pengantar Redaksi 786

Perkembangan Regionalisme di Asia Tenggara:
Tinjauan Historis dan Teoretis
A.R. SUTOPO 788

ASEAN dan Institusionalisasinya
Bantarto BANDORO 811

Dimensi Ekonomi Politik
Kerjasama Fungsional
J. Kusnanto ANGGORO 826

ASEAN dan Perubahan Lingkungan
Perdagangan Internasional:
Landasan bagi "Uruguay Round"
M. Hadi SOESASTRO 844

Timbangan Buku

ASEAN: Antara Kendala dan Keberhasilan
J. Kusnanto ANGGORO 872

Para Penulis 879

Pengantar Redaksi

Pada tanggal 8 Agustus yang lalu ASEAN genap berusia 20 tahun. Puncak peringatan dua dasawarsa ASEAN itu adalah pertemuan para kepala pemerintahan negara-negara anggota yang direncanakan untuk diselenggarakan di Manila dalam bulan Desember mendatang.

Tetapi terlepas dari peringatan dua dasawarsa ASEAN, pertemuan puncak itu nanti memang telah dirasakan perlunya yang mendesak, karena yang terakhir pertemuan semacam itu diadakan adalah di Kuala Lumpur sepuluh tahun yang silam. Selama kurun waktu sepuluh tahun itu kerjasama regional ASEAN telah banyak mengalami pasang-surutnya.

Yang lebih penting adalah bahwa di samping kemajuan-kemajuannya yang dapat dicatat dan mungkin dibanggakan, banyak lagi masalah yang semakin mendesak untuk dicarikan penyelesaiannya. Pertemuan puncak itu sendiri mungkin tidak dapat diharapkan sebagai jalan akhir pemecahan atas masalah-masalah itu. Tetapi sekurang-kurangnya pertemuan puncak itu akan merupakan kesempatan yang paling baik untuk mengukuhkan kembali komitmen negara-negara anggota pada cita-cita kerjasama regional ASEAN seperti semula dicanangkan dalam Deklarasi Bangkok dua dasawarsa yang lalu. Pengukuhan komitmen itu, di samping kedudukan pertemuan puncak sebagai pengambil keputusan yang paling tinggi dalam wadah ASEAN, akan sangat membantu mengatasi kesulitan-kesulitan yang hingga kini menghambat pementapan dan perluasan kerjasama lebih lanjut dan yang pada tingkat-tingkat di bawahnya sangat sukar diatasi. Itulah sekurang-kurangnya arti pertemuan puncak yang akan datang.

Dalam dua nomor ANALISA secara berturut-turut kami turunkan serangkaian tulisan yang meninjau dan membahas berbagai persoalan yang me-

nyangkut kerjasama regional ASEAN selama dua dasawarsa itu maupun kemungkinan-kemungkinannya di masa mendatang dalam berbagai seginya, meskipun mungkin tidak semua aspek terliput selengkapnya. Penyajian serangkaian tulisan itu tidak semata-mata dimaksudkan untuk memperingati dua dasawarsa ASEAN. Lebih penting lagi ia dimaksudkan sebagai perangsang pemikiran-pemikiran ke arah pemantapan kerjasama regional ASEAN di masa-masa yang akan datang, terutama mengingat rencana dilangsungkannya pertemuan puncak menjelang akhir tahun ini.

Dalam nomor ini kami sajikan empat buah tulisan dan satu timbangan buku tentang ASEAN. Dalam nomor berikutnya akan kami sajikan tulisan tentang Kerjasama Ekonomi Intra-ASEAN oleh Djisman S. SIMANDJUN-TAK, yang juga akan menulis tentang Hubungan ASEAN-AS, Aspek Politik dan Keamanan oleh J. Soedjati DJIWANDONO, Hubungan ASEAN-Jepang oleh J. Kusnanto ANGGORO, dan tentang Hari Depan ASEAN oleh Jusuf WANANDI sebagai penutup seri ini.

September 1987

REDAKSI

Perkembangan Regionalisme di Asia Tenggara: Tinjauan Historis dan Teoretis

A.R. SUTOPO

Kerjasama regional merupakan salah satu jalan yang ditempuh oleh berbagai negara untuk mengatasi persoalan-persoalan baik di dalam negeri sendiri maupun dalam hubungan antar-negara. Usaha negara modern untuk meningkatkan kesejahteraan tidak dapat dicukupi semata-mata dengan mengandalkan diri pada sumber-sumber daya dan potensi yang terdapat di dalam negerinya sendiri. Kerjasama dengan negara-negara lain, terutama dalam kawasan yang sama diharapkan dapat membantu mendorong laju perkembangan dan pembangunan dalam berbagai bidang. Selain itu, kerjasama regional diharapkan juga akan mengurangi kecenderungan terjadinya konflik antar-negara yang penyelesaiannya sering mempergunakan kekerasan. Terselenggaranya iklim hubungan yang lebih harmonis karena berkurangnya konflik itu, pada gilirannya diharapkan akan lebih mendorong lagi tercapainya usaha-usaha pembangunan nasional, khususnya dalam bidang sosial dan ekonomi.

Bagi kawasan Asia Tenggara, usaha-usaha ke arah kerjasama regional bukan merupakan sesuatu yang baru. Akar-akar ke arah kerjasama itu dapat ditelusuri sekurang-kurangnya sejak negara-negara dalam kawasan ini memperoleh kemerdekaannya -- kecuali Muangthai -- sejak berakhirnya Perang Dunia II. Tetapi pada saat ini kerjasama regional Asia Tenggara yang paling menonjol adalah ASEAN (*The Association of Southeast Asian Nations*), sementara berbagai organisasi regional antara negara-negara Dunia Ketiga mengalami perkembangan yang sangat lambat, gagal berfungsi seperti yang diharapkan atau mati tanpa bekas. ASEAN hingga tingkat tertentu dipandang tidak saja mampu bertahan tetapi juga mengalami kemajuan-kemajuan penting bagi kesejahteraan dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara, khususnya dalam wilayah yang diliput oleh kerjasama regional ini.¹ Apa

¹Lihat, misalnya, Linda G. Martin, ed., *The ASEAN Success Story: Social, Economic and Political Dimensions* (Hawaii: The East-West Center, 1987).

yang dilihat sebagai sukses ASEAN dewasa ini juga dapat dibandingkan dengan pengalaman usaha kerjasama dan organisasi-organisasi regional dan sub-regional Asia Tenggara lainnya yang dibentuk sebelumnya, yang tidak mengalami kemajuan-kemajuan berarti atau bahkan gagal berfungsi seperti yang dimaksudkan. Kemampuan ASEAN untuk mempertahankan eksistensinya selama dua puluh tahun terakhir ini dan bersamaan dengan itu melaksanakan serangkaian usaha untuk kepentingan bersama para anggotanya memang telah menjadikan ASEAN sebagai suatu realitas yang harus semakin diperhitungkan dalam percaturan internasional. Meskipun demikian, masih dapat dipersoalkan apakah secara nyata prestasi ASEAN yang sering disebut sebagai salah satu kerjasama regional yang paling berhasil di dunia dewasa ini tidak terlalu dibesar-besarkan.

Jika dengan segala kekurangannya yang mungkin masih disandangnya, ASEAN mampu menunjukkan suatu ciri kerjasama regional untuk menghadapi berbagai masalah, hal ini perlu mendapatkan perhatian yang semestinya. Tulisan ini akan membahas regionalisme di Asia Tenggara dalam perspektif historis dan teoretisnya. Fokus perhatiannya adalah pada kerjasama ASEAN sebagai upaya regional terutama dalam menghadapi perubahan-perubahan dan perkembangan di Asia Tenggara. Pertanyaan yang barangkali mendasar sifatnya untuk diajukan adalah, anggapan-anggapan dasar apa yang melandasi upaya regional seperti itu? Mekanisme dan kelembagaan seperti apa yang diperlukan agar upaya-upaya yang dimaksud dapat terselenggara? Secara implisit dari pertanyaan-pertanyaan itu juga terkandung pertanyaan lain, yaitu, bagaimana negara-negara yang terlibat dalam kerjasama regional itu akan mencapai tujuan atau maksud mereka? Pendek kata, konseptualisasi intelektual seperti apa yang dikembangkan oleh negara-negara Asia Tenggara dalam menghadapi berbagai masalah dalam kurun waktu selama ini?

Sebelum melangkah lebih jauh, terlebih dahulu perlu diingat adanya keterbatasan dalam lingkup jangkauan dan kurun waktu yang tercakup dalam pembahasan ini. Tentang lingkup jangkauan, pengertian secara umum Asia Tenggara dewasa ini mencakup negara-negara anggota ASEAN, negara-negara Indocina dan Birma. Dalam pengertian kawasan demikian itu tampaknya sulit sekali mendapatkan suatu organisasi regional yang melibatkan *semua* negara dalam kawasan ini. Partisipasi negara-negara Asia Tenggara dalam upaya-upaya regional yang pernah ada mencakup wilayah-wilayah yang lebih luas daripada Asia Tenggara, seperti dalam SEATO dan ASPAC, atau lebih sempit daripada wilayah Asia Tenggara secara keseluruhan, seperti ASA dan ASEAN.

Tentang kurun waktu, secara umum dapat dikatakan bahwa beberapa negara di Asia Tenggara telah terlibat dalam berbagai kegiatan regional di Asia tidak lama setelah berakhirnya Perang Dunia II. Tetapi guna memudahkan sistematika dalam membahas regionalisme di Asia Tenggara akan dipergunakan pembagian waktu yang disesuaikan dengan karakteristik usaha-usaha

regional yang dianggap mengarah kepada kawasan Asia Tenggara. Secara garis besar pembagian waktu itu dapat disebutkan sebagai berikut. Pada periode 1950-1960, keterlibatan negara-negara Asia Tenggara dalam kerjasama regional belum dapat dispesifikasikan pada wilayah Asia Tenggara, kecuali seperti dalam kasus SEATO.² Dalam periode 1961-1966, usaha untuk melakukan kerjasama dalam tingkat kawasan atau sekurang-kurangnya dalam sub-kawasan Asia Tenggara mulai muncul, seperti misalnya ASA dan Maphilindo. Tetapi upaya-upaya kerjasama regional yang dibentuk dalam periode ini pada umumnya tidak dapat bertahan hidup atau tidak mampu berfungsi seperti yang diharapkan.³ Periode selanjutnya adalah periode sejak 1967 hingga kini yang ditandai oleh berdirinya ASEAN dan untuk jangka waktu yang relatif panjang telah mampu mempertahankan diri dan melakukan pembaruan-pembaruan dalam organisasi.⁴

Pembentukan ASEAN dalam tahun 1967 merupakan hasil dari usaha para pemimpin beberapa negara Asia Tenggara yang merasa optimis bahwa kerjasama ini akan lebih berhasil daripada usaha-usaha yang telah dilakukan sebelumnya. Prestasi ASEAN untuk tetap hidup dan terus berusaha mengembangkan diri selama dua dasawarsa ini kemudian dapat dibagi ke dalam dua sub-periode. Periode 1967-1975 merupakan kurun waktu ketika ASEAN secara hati-hati berusaha menggalang kerjasama dalam bidang-bidang yang dianggap kurang sensitif dalam semangat memenuhi kesepakatan mereka sebagaimana tertuang dalam Deklarasi Bangkok. Periode 1976 dan selanjutnya merupakan tahap ketika ASEAN makin memberikan perhatian yang lebih besar dan substansial pada usaha-usaha kerjasamanya dalam berbagai bidang sosial, ekonomi, politik dan bahkan keamanan seperti tertuang dalam *Deklarasi ASEAN Concord*.

²Selain SEATO (*Southeast Asia Treaty Organization*) terdapat pula kerjasama regional lainnya yang dibentuk dalam periode ini, yaitu SEANZA (*Central Banks of Southeast Asia, New Zealand and Australia*) dan AMDA (*Anglo-Malayan Defence Arrangement*), yang kelak digantikan oleh FPDA (*Five Power Defence Arrangement*).

³Beberapa usaha ke arah kerjasama regional dalam periode ini juga dapat diidentifikasi, misalnya SEAMCED (*Ministerial Conference for the Economic Development of Southeast Asia*), ASPAC (*Asian and Pacific Council*) dan SEAMEO (*Southeast Asian Ministers of Education Organization*). Di antara yang masih hidup dan berfungsi cukup efektif untuk kerjasama pembangunan, tetapi lingkupnya tidak terbatas pada Asia Tenggara, adalah didirikannya Bank Pembangunan Asia (ADB).

⁴Dalam seluruh tulisan ini sering dijumpai istilah-istilah organisasi dan kerjasama regional, termasuk penggunaannya terhadap ASEAN, secara silih berganti. Masalah ini secara lebih khusus dibahas dalam tulisan J. Soedjati Djiwandono dalam *Analisa* terbitan ini juga. Selain ASEAN, dalam periode ini juga diselenggarakan pertemuan-pertemuan atau dibentuk lembaga-lembaga yang meliputi berbagai kegiatan. Karena itu dikenal juga adanya forum atau lembaga seperti SEAFDEC, SEACEN, SEAMHO, SEARCFPP. Ulasan singkat tentang usaha-usaha kerjasama regional seperti yang disebutkan dalam catatan kaki 2, 3, dan 4 ini dapat diikuti dalam James N. Schubert, "Toward a 'Working Peace System' in Asia: Organizational Growth and State Participation in Asian Regionalism," *International Organization*, Vol. 32, No. 2 (Spring 1978): hal. 425-462. Pembagian waktu dalam tulisan ini sebagian besar juga didasarkan pada hasil studi yang dilakukan oleh Schubert itu.

PERIODE 1950-1960

Setelah berakhirnya Perang Dunia II dan munculnya negara-negara baru di Asia, kerjasama regional merupakan salah satu tema yang tidak jarang muncul dalam pidato para pemimpin dan bahkan merupakan usaha antar-negara untuk menggalang upaya bersama menghadapi persoalan yang ada atau untuk mencapai tujuan bersama di masa depan. Karena kolonialisme dianggap sebagai salah satu faktor terpenting yang berpengaruh atas negara-negara Asia, banyak negara menggunakan isu-isu kolonialisme, rasialisme, dominasi asing dan kemerdekaan daerah jajahan sebagai masalah-masalah yang dihadapi oleh negara-negara dan wilayah jajahan di Asia. Tidak ketinggalan negara-negara Asia Tenggara juga terlibat dalam upaya atau memberikan perhatiannya pada masalah-masalah tersebut. Tetapi karena saat kemerdekaan yang dicapai oleh negara-negara Asia Tenggara mencakup kurun waktu yang agak panjang dan prioritas persoalan yang dihadapi berbeda-beda, keterlibatan mereka dalam upaya-upaya itu juga bervariasi.

Usaha paling awal yang dilakukan oleh negara-negara Asia setelah Perang Dunia II adalah konperensi antar-negara yang diselenggarakan di New Delhi yang disebut sebagai *The Asian Relations Conference*, pada bulan Maret hingga awal April 1947. Konperensi ini diselenggarakan atas undangan dari *The Indian Council on World Affairs* dan dimaksudkan bersifat tidak resmi serta berdimensi kebudayaan. Di antara utusan-utusan dari 18 negara yang menghadiri konperensi itu, dari Asia Tenggara datang perutusan dari Birma, Indonesia, Malaya, Filipina, Muangthai dan Vietnam. Maksud utama konperensi ini adalah untuk mendorong berkembangnya pengkajian-pengkajian mengenai Asia dan kerjasama yang lebih besar di antara negara-negara Asia serta antara mereka dengan negara-negara lainnya di dunia. Bidang-bidang yang kemudian disepakati sebagai perhatian utama mereka untuk diusahakan adalah kemerdekaan bagi daerah-daerah jajahan, peningkatan status wanita di Asia, peningkatan komunikasi antar-Asia, dan perlunya melengkapi kemerdekaan politik dengan pembangunan ekonomi. Tetapi rencana untuk mengadakan konperensi kedua pada tahun 1949 di Cina tidak pernah terwujud, dan bersamaan itu gagal pula inisiatif ke arah pembentukan regionalisme di Asia.

Terdapat beberapa hal yang dapat menerangkan kegagalan dilanjutkannya usaha-usaha kerjasama dalam tingkat kawasan Asia ini.⁵ Persaingan Cina dan India untuk menduduki posisi kepemimpinan dalam upaya itu sangat menonjol dan masing-masing pihak tidak mau mengalah. Sementara itu negara-negara Asia lainnya yang baru merdeka, atau dalam proses mendapatkan kemerdekaannya, merasa khawatir akan kemungkinan dominasi Cina dan In-

⁵Lihat juga dalam Evelyn Colbert, *Southeast Asia in International Politics, 1941-1956* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1977), hal. 111-113; dan Estrella D. Solidum, *Towards a Southeast Asian Community* (Quezon City: University of the Philippines Press, 1974), hal. 19-21.

dia, atau salah satu darinya, yang akan merugikan kemerdekaan yang baru saja mereka peroleh. Di lain pihak, luasnya keanggotaan atau pihak yang terlibat dalam konperensi itu membuat fokus perhatian tidak tertuju kepada suatu bidang tertentu yang lebih menjadi perhatiannya sehingga beberapa negara merasa kurang berminat. Dan setelah Cina dikuasai oleh rezim komunis, usaha ke arah regionalisme Asia itu makin tidak menentu.

Usaha pendekatan regional pada masalah di negara-negara Asia lainnya yang perlu dicatat pada akhir dasawarsa 1940-an itu adalah diselenggarakannya Pertemuan New Delhi bulan Januari 1949 atas undangan Pemerintah India untuk membahas intervensi militer Belanda di Indonesia bulan Desember 1948. Meskipun konperensi ini secara spesifik dimaksudkan untuk membahas soal khusus, yaitu intervensi militer Belanda di Indonesia, di situ Perdana Menteri Nehru mengusulkan dibentuknya suatu mekanisme dan prosedur bagi pemerintah negara-negara yang terwakili dalam konperensi itu untuk saling berkomunikasi dan berkonsultasi serta menentukan tindakan terpadu dalam menghadapi berbagai masalah yang menjadi kepentingan mereka bersama. Bahkan Carlos Romulo yang mewakili Filipina mengajukan usul yang lebih konkret untuk membentuk semacam sekretariat permanen yang berfungsi sebagai *clearing house* bagi informasi yang penting dan tindakan terpadu serta sebagai metode konsultasi mengenai masalah-masalah yang menjadi kepentingan bersama.⁶ Konsultasi, kepentingan dan perhatian bersama menjadi kata-kata kunci.

Usaha itu kemudian disusul oleh inisiatif Romulo untuk menyelenggarakan Pertemuan *the Asia Union* di Baguio, Filipina bulan Mei 1950. Pertemuan ini dihadiri oleh tujuh negara Asia, termasuk Australia. Tiga di antaranya adalah negara-negara Asia Tenggara, yaitu, Filipina sendiri, Indonesia dan Muangthai. Konperensi ini pada akhirnya hanya menghasilkan suatu resolusi bagi ditempuhnya konsultasi bersama agar suara Asia lebih didengarkan dalam forum PBB, dan mendorong langkah bersama untuk menggalang kerjasama sosial dan ekonomi yang lebih erat di antara negara-negara Asia. Ia tidak banyak menghasilkan sesuatu yang penting bagi usaha-usaha ke arah regionalisme Asia oleh karena latar-belakang penyelenggaraan konperensi itu sendiri telah diwarnai munculnya konflik ideologis dan suasana perang dingin yang telah mulai menjalar ke Asia, khususnya Asia Timur dan Asia Tenggara.⁷

Kurang lebih dalam waktu yang bersamaan, pengaruh Perang Dingin makin dirasakan di kawasan Asia Tenggara. Meningkatnya perhatian Amerika Serikat pada Asia Tenggara sejak awal dasawarsa 1950-an tidak dapat dile-

⁶Colbert, *Southeast Asia in International Politics*, hal. 113-114; Solidum, *Southeast Asian Community*, hal. 21.

⁷Colbert, *Southeast Asia in International Politics*, hal. 115-116; dan Solidum, *Southeast Asian Community*, hal. 22-23.

paskan dari munculnya RRC pada tahun 1949 dan kekalahan Perancis dalam Perang Vietnam tahun 1953 (Perang Indocina I) sementara stabilitas negara-negara Asia Tenggara yang baru merdeka pada umumnya masih rawan. Untuk menghadapi perkembangan itu negara-negara Barat kemudian membentuk SEATO (*Southeast Asian Treaty Organization*) pada tahun 1954. Organisasi yang dirancang terutama sebagai organisasi pertahanan ini tampaknya merupakan organisasi regional yang paling awal mempergunakan nama Asia Tenggara. Tetapi dari delapan anggotanya (Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Australia, Selandia Baru, Pakistan, Filipina dan Muangthai), hanya dua negara saja yang benar-benar negara Asia Tenggara. SEATO sendiri tidak jelas dalam merumuskan terhadap ancaman dari siapa kerjasama pertahanan itu ditujukan, kecuali Amerika Serikat yang secara spesifik menyebut ancaman komunis.⁸ Oleh karena itu jika kemudian ternyata SEATO mengalami kegagalan, hal ini tidak lepas dari perbedaan persepsi dan kepentingan yang tajam di antara para anggotanya sendiri. Kegiatan-kegiatan SEATO secara resmi dibekukan sejak tahun 1977.

Desakan yang makin keras atas Asia untuk terlibat ke dalam kancah konflik Perang Dingin itu antara lain ditandai juga oleh makin besarnya perhatian dan kemudian keterlibatan Amerika Serikat di Asia Tenggara. Ini mendorong beberapa negara Asia untuk mencari jalan pemecahan atas masalah-masalah yang dihadapi baik dalam tingkatan regional maupun global. Setelah melalui pendekatan-pendekatan oleh lima negara Asia (Indonesia, Birma, India, Pakistan dan Sri Lanka) sejak bulan April 1954, suatu kerjasama regional yang bersifat makro dan substansial dilahirkan melalui penyelenggaraan Konperensi Asia-Afrika di Bandung tahun 1955. Komunike Bersama Konperensi Asia-Afrika mengungkapkan berbagai bidang kerjasama yang meliputi bidang-bidang ekonomi, sosial-budaya, dan politik. Konperensi ini memang tidak secara khusus dimaksudkan untuk penggalangan kerjasama regional di Asia, apalagi Asia Tenggara, meskipun semua negara merdeka di Asia Tenggara terlibat di dalamnya. Tetapi Konperensi itu dapat dipandang sebagai salah satu puncak bagi negara-negara Asia Tenggara dalam menyepakati perlunya dasar-dasar politik dan pendekatan bersama pada masalah yang mereka hadapi. Ternyata Konperensi Asia-Afrika kemudian terhenti pada konperensi di Bandung itu saja. Bersamaan dengan itu, Konperensi Asia-Afrika juga menjadi arena penegasan adanya garis pemisah di antara negara-negara Asia Tenggara sendiri antara yang non-blok di satu pihak, yang dipimpin oleh Indonesia dan Birma dengan pendukung-pendukungnya Kamboja, Laos dan Vietnam Utara, dan di lain pihak negara-negara yang memihak Amerika Serikat, yaitu Filipina dan Muangthai yang didukung oleh Vietnam Selatan.⁹

⁸Colbert, *Southeast Asia in International Politics*, Bab 11, khususnya hal. 298-307.

⁹*Ibid.*, Bab 12.

Selain itu, komunikasi antar-negara Asia Tenggara mungkin saja terseenggara melalui organisasi-organisasi lain seperti Colombo Plan, yang dibentuk pada tahun 1950, dan melalui ECAFE, suatu badan khusus PBB yang dibentuk pada tahun 1947 untuk pembangunan ekonomi Asia dan Timur Jauh. Tetapi dua organisasi ini lebih merupakan perpanjangan dari organisasi atau perhimpunan lain. Colombo Plan merupakan hasil dari kerjasama negara-negara Persemakmuran (*Commonwealth*) di bawah naungan Inggris sedangkan ECAFE merupakan badan khusus PBB. Keduanya jauh dari mencerminkan inisiatif regional. Dari sebab itu keterlibatan mereka dalam organisasi-organisasi ini tidak dapat dilihat sebagai pencerminan inisiatif regional dalam menghadapi kepentingan-kepentingan mereka sendiri.

Itulah beberapa arena penting dalam periode ini yang memberikan sarana bagi berbagai negara Asia Tenggara untuk menuju ke arah kerjasama regional di Asia Tenggara. Melalui kegiatan-kegiatan tersebut mereka menyadari pentingnya kerjasama regional, meskipun hal ini lebih bersifat abstrak. Konteks keterlibatan mereka dalam lingkup regional umumnya mencakup wilayah Asia yang lebih luas, bahkan dalam kasus Konperensi Asia-Afrika, cakupan wilayah meliputi bagian di luar Asia. Pada periode ini berbagai negara dengan latar-belakang orientasi politik yang sangat berbeda berusaha merumuskan kepentingan-kepentingan bersama melalui pertemuan-pertemuan yang diselenggarakan kendati tiadanya kontinuitas. Karena sifat pertemuan yang demikian itu maka kemampuan mereka untuk merumuskan bidang kerjasama regional yang spesifik belum tampak jelas. Untuk beberapa hal, negara-negara yang terlibat dalam pertemuan-pertemuan itu berusaha mencari jalan pemecahan atas berbagai masalah yang dihadapi oleh negara-negara yang baru merdeka yang mencakup bidang-bidang politik, ekonomi, sosial, dan bahkan masalah keamanan. Tetapi usaha-usaha untuk menginstitutionalkan kerjasama politik dan keamanan tampak tidak mendapatkan sambutan seperti terlihat dalam Pertemuan *the Asia Union* dan pembentukan SEATO. Di balik itu memang terdapat pertanda tentang keinginan mereka untuk menginstitutionalisasikan usaha bersama dalam menghadapi masalah-masalah mereka khususnya dalam bidang sosial dan ekonomi, walaupun dalam periode ini hal itu tidak terselenggara.

PERIODE 1961-1966¹⁰

Untuk kawasan Asia Tenggara, pengalaman negara-negara regional dalam usaha mendorong terlembagakannya kerjasama antar-negara untuk menghadapi masalah bersama itu makin tercermin sejak permulaan dasawarsa 1960-an. Usaha untuk melembagakan komunikasi mereka dalam tingkat re-

¹⁰Bagian ini lebih banyak mendasarkan diri pada Solidum, *Southeast Asian Community*, dan Bernard K. Gordon, *The Dimensions of Conflict in Southeast Asia* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1966), Bab V dan Bab VI.

gional, atau sekurang-kurangnya sub-regional Asia Tenggara, ditandai oleh pembentukan ASA (*The Association of Southeast Asia*) pada tahun 1961, dan Maphilindo (Malaysia, Filipina dan Indonesia) pada tahun 1963. Keduanya dimaksudkan untuk menampung kepentingan-kepentingan negara-negara dalam kawasan Asia Tenggara dan melibatkan hanya negara-negara yang berada dalam kawasan Asia Tenggara saja, sekurang-kurangnya dalam pengertian formal.

Meskipun ASA terbentuk pada tahun 1961, inisiatif ke arah pembentukannya telah dimulai sejak akhir dasawarsa 1950-an. Dalam kunjungannya ke Filipina pada bulan Januari 1959, Perdana Menteri Federasi Malaya, Tengku Abdul Rahman, mengajukan gagasannya kepada Presiden Filipina, Carlos P. Garcia, tentang perlunya kerjasama yang lebih erat antara kedua negara untuk menghadapi masalah bersama di antara mereka dan meningkatkan taraf hidup rakyat negara mereka. Gagasan ini diterima baik oleh Presiden Garcia, dan bahkan mereka sepakat untuk menawarkan gagasan itu kepada negara-negara Asia Tenggara lainnya. Malaya kemudian melakukan pendekatan kepada Muangthai dalam tahun itu juga, dan gagasan kerjasama itu disambut baik oleh Muangthai. Usaha ini kemudian dilanjutkan oleh Tengku Abdul Rahman dengan penjajagan kepada semua negara Asia Tenggara, kecuali Vietnam Utara.

Ternyata gagasan itu tidak mendapatkan sambutan positif dari negara-negara Asia Tenggara lainnya, khususnya Birma, Indonesia dan Kamboja. Kekhawatiran tampaknya bersumber pada kenyataan bahwa gagasan itu datang dari negara-negara yang sangat dekat hubungannya dengan Barat. Meskipun Malaya menginginkan terbentuknya suatu pengelompokan regional yang bersifat non-politik sesuai dengan rancangannya untuk membentuk suatu *Southeast Asian Friendship and Economic Treaty*, ajakannya yang hanya membatasi pada negara-negara yang dekat dengan Barat dan yang non-komunis/non-blok mengundang kecurigaan bahwa upaya itu akan mengarah kepada terbentuknya suatu pengelompokan politik. Bahkan Indonesia sejak awal telah mencurigai upaya itu tidak lain dari usaha SEATO untuk membentuk front guna menyalurkan kepentingannya. Karena penerimaan yang tidak menggembirakan itu ASA hanya beranggotakan tiga negara saja, yaitu Malaya, Filipina dan Muangthai, dan resmi berdiri melalui Deklarasi Bangkok 31 Juli 1961.

Dalam Deklarasi Bangkok 31 Juli 1961¹¹ itu disebutkan maksud dan tujuan asosiasi yang bergerak untuk memajukan kerjasama ekonomi dan budaya meliputi bidang yang luas. Para anggotanya sepakat untuk membentuk suatu wadah yang efektif (*effective machinery*) untuk konsultasi, kerjasama dan saling bantu-membantu dalam bidang-bidang ekonomi, sosial,

¹¹Teks Deklarasi Bangkok 31 Juli 1961 ini dimuat juga dalam Solidum, *Southeast Asian Community*, Appendix VI, hal. 231-232.

budaya, ilmu pengetahuan dan administrasi; memberikan latihan-latihan kependidikan, profesional, teknis dan administratif; saling tukar-menukar informasi tentang hal-hal yang menjadi kepentingan atau perhatian bersama dalam bidang-bidang tersebut; kerjasama dalam memajukan studi tentang Asia Tenggara; membentuk wadah untuk kerjasama mereka dalam bidang-bidang pertanian, industri, pengembangan perdagangan, perbaikan sistem transportasi dan komunikasi, serta untuk meningkatkan taraf hidup rakyat mereka; dan kerjasama dalam pengkajian tentang masalah-masalah perdagangan komoditi internasional. Pencantuman maksud dan tujuan yang demikian luas itu memberi kesan bahwa ASA merupakan suatu organisasi yang ingin mencapai maksud dan tujuan yang beraneka-ragam itu secara serentak.

Guna melaksanakan maksud dan tujuan tersebut ASA membentuk wadah dan struktur yang mencakup beberapa tingkatan.¹² *Pertama*, Pertemuan Tahunan Menteri-menteri Luar Negeri ASA yang diselenggarakan di ibukota masing-masing anggota secara bergiliran. Pertemuan ini merupakan badan tertinggi dalam ASA dengan kekuasaan untuk menentukan kebijakan-kebijakan, menggariskan pedoman-pedoman, dan menyetujui berbagai proyek yang hendak dijalankan oleh ASA. *Kedua*, Komite Tetap yang dibentuk oleh para Menteri Luar Negeri, terdiri dari Menteri Luar Negeri tuan rumah sebagai ketua komite dan para kepala perwakilan dari negara-negara ASA sebagai anggotanya. Komite Tetap ini melakukan tugas-tugas konsultatif mengenai kebijakan-kebijakan dan proyek-proyek ASA dan memberikan rekomendasi kepada para Menteri Luar Negeri atau kepala pemerintahan tentang pelaksanaan proyek-proyek. *Ketiga*, Kelompok Kerja Bersama (*Joint Working Party*) ASA yang terdiri dari para pejabat negara-negara ASA yang bertemu sekitar sebulan sebelum diselenggarakannya Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri untuk menilai dan membicarakan kemajuan yang telah dicapai oleh asosiasi pada tahun sebelumnya dan mengajukan laporan dan rekomendasi tentang proyek-proyek ASA kepada Sidang para Menteri Luar Negeri. *Keempat*, Komite-komite Khusus (*Permanent and Ad Hoc Committees*) yang anggota-anggotanya terdiri dari para pejabat dan ahli dalam bidangnya dari masing-masing negara anggota ASA. Terdapat tiga komite khusus dalam ASA, yaitu, Komite Ekonomi, Komite Sosial dan Budaya, dan Komite Riset dan Kerjasama Teknik. *Kelima*, masing-masing negara anggota membentuk Sekretariat Nasional ASA yang bertanggungjawab atas kerja asosiasi di masing-masing negara.

Bahwa ASA kemudian hanya membentuk tiga Komite Khusus, tampaknya berarti para anggotanya menyadari bahwa komitmen untuk melaksanakan seluruh bidang kerjasama seperti yang dicanangkan dalam Deklarasi Bangkok tidak dapat dilakukan dalam waktu singkat. Bagaimanapun diinginkannya bidang-bidang kerjasama tersebut untuk dilakukan, pemilihan bidang-bidang yang lebih *feasible* diperlukan melalui komunikasi mereka yang intensif dan

¹²Lihat *Deklarasi Bangkok 31 Juli 1961*.

bukan sekadar melalui pencantumannya dalam persetujuan. Keterlibatan secara aktif lembaga-lembaga pemerintah yang berwenang dan kelompok-kelompok masyarakat yang berkepentingan diperlukan untuk menentukan bidang-bidang kerjasama yang paling dapat dilakukan oleh para anggotanya. Hal ini perlu ditempuh mengingat negara-negara anggota ASA pada dasarnya belum mempunyai pengalaman dalam mengenal satu sama lain, apalagi dalam memadukan bidang-bidang kerjasama pada tingkat organisasi (sub)regional. Dari sebab itu, dalam usahanya ke arah kerjasama regional, sekalipun hal itu menonjolkan aspek kerjasama fungsional, ASA tidak hanya menggantungkan diri pada sikap yang telah tercapai di kalangan elite politiknya saja tetapi juga melalui pengujian/penilaian kelayakan oleh lembaga-lembaga dan kelompok-kelompok yang lebih langsung berurusan dengan bidang khusus yang hendak dikerjakan bersama.

Serangkaian pertemuan dari berbagai lembaga tersebut telah dilaksanakan oleh ASA dari sejak berdirinya hingga tahun 1966 dalam usaha memberikan bentuk nyata kerjasama para anggotanya. Tetapi pada akhirnya ASA menghadapi kemacetan dalam mengembangkan lebih lanjut usaha kerjasamanya terutama karena terjadinya konflik di antara para anggotanya sendiri yang sumber utamanya terletak dalam bidang politik. Konflik yang paling berpengaruh adalah antara Filipina dan Malaya (yang kemudian membentuk Federasi Malaysia) mengenai status Sabah. Konflik ini mempunyai andil besar bagi terhentinya komunikasi intra-organisasi itu, terutama dalam periode kritis dalam politik internasional Asia Tenggara sejak pencanangan pembentukan Federasi Malaysia mendapatkan reaksi keras dari Indonesia, kemudian tersimbolisir dalam politik konfrontasi, dan dari tuntutan Filipina atas Sabah, sejak tahun 1963, bahkan hingga tahap pemutusan hubungan diplomatik di antara mereka.

Munculnya konflik sekitar pembentukan Federasi Malaysia di kawasan Asia Tenggara itu ternyata juga membawa hikmah lain dalam komunikasi antar-negara yang secara langsung terlibat dalam konflik. Tiga pihak yang secara langsung berkepentingan di dalamnya, Indonesia yang melakukan politik konfrontasi, Filipina yang berkepentingan atas Sabah, dan Malaysia sendiri yang menghendaki terus berdirinya Federasi Malaysia yang meliputi Semenanjung Malaya, Singapura, Serawak dan Kalimantan Utara (Sabah), terlibat dalam komunikasi yang sangat aktif untuk mencari jalan penyelesaian perbedaan-perbedaan yang ada di antara mereka. Salah satu puncak dari usaha itu ialah diselenggarakannya perundingan-perundingan di antara ketiga belah pihak yang kemudian menghasilkan diciptakannya suatu gagasan yang disebut sebagai Maphilindo. Forum Maphilindo yang dibentuk pada bulan Agustus 1963 melalui Deklarasi Manila mengikuti diselenggarakannya Konferensi Tingkat Tinggi antara Presiden Indonesia Soekarno, PM Malaysia Tengku Abdul Rahman, dan Presiden Filipina Diosdado Macapagal, pada dasarnya merupakan suatu pilihan politik untuk menyelesaikan konflik di an-

tara mereka tersebut. Pilihan politik untuk kerjasama tiga pihak ini menonjolkan unsur persamaan ras Melayu sebagai dasarnya seperti dinyatakan dalam *Manila Accord* tanggal 31 Juli 1963.

Berdasarkan kesepakatan mereka itu, konsultasi-konsultasi secara teratur akan sering diselenggarakan, yang dikenal sebagai Musyawarah Maphilindo, guna membahas tujuan-tujuan yang hendak dilaksanakan dalam semangat Maphilindo. Deklarasi Manila tahun 1963¹³ menyebutkan empat pokok pendirian/sikap yang dianut oleh ketiga negara yang terlibat: (1) berpegang pada Piagam PBB dan Deklarasi Bandung; (2) memelihara hubungan bersahabat (*fraternal*) guna memperkuat kerjasama ekonomi, sosial dan budaya; (3) bekerjasama menghadapi kolonialisme dan imperialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya; (4) sebagai kekuatan yang baru muncul (*new emerging forces*) ketiganya akan bekerjasama membangun suatu dunia baru yang lebih baik berdasarkan kebebasan nasional, keadilan sosial dan perdamaian abadi. Bersamaan dengan itu keempat hal itu juga merupakan tujuan yang hendak dicapai oleh Maphilindo. Berdasarkan kesepakatan itu kemudian mereka menyelenggarakan beberapa kali pertemuan baik pada tingkat Menteri Luar Negeri maupun tingkat puncak kendati kemudian ini hanya terjadi antara Indonesia dan Filipina.

Jika ASA secara resmi kegiatannya akan dihapuskan oleh para anggotanya setelah ASEAN terbentuk, tidak demikian halnya dengan Maphilindo. Oleh Indonesia dan Filipina Maphilindo dinyatakan tetap berlaku/hidup setelah Malaysia menarik diri dari keterikatannya dalam *Manila Accord* dalam periode meningkatnya konflik Malaysia. Tetapi Forum Maphilindo tidak berhasil menyelesaikan konflik yang terjadi di antara para anggotanya. Meskipun demikian setelah ASEAN terbentuk tidak terdapat pernyataan dari ketiga negara anggotanya mengenai tidak atau terus berfungsinya Maphilindo sebagai sarana untuk menjalin hubungan antar-negara.

Pengalaman yang dapat dipelajari dari periode 1961-1966 ini sesedikitnya dapat dirumuskan ke dalam dua hal yang barangkali relevan untuk usaha-usaha ke arah regionalisme lebih lanjut. Baik ASA maupun Maphilindo dari satu sisi dapat dilihat sebagai cerminan adanya keinginan yang makin kuat di antara negara-negara regional yang terlibat -- Malay(si)a, Filipina dalam ASA dan Maphilindo; Muangthai dalam ASA; Indonesia dan hingga tingkat tertentu Singapura dalam Maphilindo -- untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah yang dihadapi bersama melalui forum regional. Aspek kedua yang juga menjadi pelajaran adalah bahwa masalah-masalah politik regional yang peka yang menyangkut hubungan antar-negara tersebut turut berpengaruh bagi berhasil atau macetnya upaya untuk mewujudkan maksud bersama tersebut. Baik ASA maupun Maphilindo tidak mampu berfungsi efektif karena

¹³Teks *Deklarasi Manila 5 Agustus 1963*, seperti termuat dalam Solidum, *Southeast Asian Community*, Appendix VIIIA, hal. 237-238.

persengketaan mengenai status Sabah dalam Federasi Malaysia. Tetapi ASA juga tidak berhasil menarik lebih banyak anggota oleh karena adanya kecuri-gaan dari beberapa negara dalam kawasan Asia Tenggara sendiri bahwa pengelompokan itu terlibat ke dalam persaingan, dan mungkin konflik, Timur-Barat. Penarikan diri Malaysia dari *Manila Accord* tampaknya juga menunjukkan keterbatasan usaha regionalisme yang didasarkan pada persamaan rasial di suatu kawasan yang sebenarnya multi-rasial.

PERIODE 1967-1975

Situasi kawasan Asia Tenggara yang berkembang pada sekitar pertengahan dasawarsa 1960-an tampaknya mempengaruhi usaha-usaha untuk mencari pemecahan bersama atas masalah-masalah yang dihadapi oleh negara-negara dalam kawasan ini. Konflik antara Malaysia, Indonesia dan Filipina kemudian disusul oleh timbulnya ketegangan baru pada tahun 1965 ketika Singapura memisahkan diri dari Malaysia. Dalam waktu yang hampir bersamaan juga di Indonesia terjadi perubahan politik yang sangat berpengaruh atas perkembangan hubungan antar-negara di dalam kawasan. Setelah kegagalan usaha kudeta PKI bulan September 1965, Indonesia pada tahun 1966 melakukan usaha-usaha untuk mengakhiri politik konfrontasinya dengan Malaysia dan bersamaan dengan itu juga mengusahakan terselenggaranya hubungan-hubungan yang lebih bersahabat dengan negara-negara tetangganya.¹⁴ Sementara negara-negara yang telah tergabung dalam ASA mengusahakan untuk dihidupkannya kembali kegiatan-kegiatan ASA, Indonesia tidak berminat untuk masuk ke dalam organisasi yang telah dibentuk pada tahun 1961 itu. Tetapi melalui usaha-usaha diplomatik yang intensif sejak tahun 1966 setelah konfrontasi berakhir dan pendekatan-pendekatan dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya, suatu pertemuan antar-Menteri Luar Negeri diselenggarakan di Bangkok pada awal Agustus 1967.¹⁵ Dalam pertemuan itu pada tanggal 8 Agustus disepakatilah berdirinya ASEAN melalui penandatanganan Deklarasi Bangkok¹⁶ oleh kelima negara yang dapat hadir, yaitu Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Muangthai.

¹⁴Lihat misalnya J. Soedjati Djiwandono, "Indonesia's Relations with other Southeast Asian Countries," dalam *Southeast Asia in Transition: Regional and International Politics*, diedit oleh Jae Kyu Park dan Melvin Gurtov (Seoul: The Institute for Far Eastern Studies, Kyung Nam University, 1977), hal. 149-170.

¹⁵Untuk pembahasan mengenai proses pembentukan ASEAN ini lihat dalam Solidum, *Southeast Asian Community*, khususnya dalam Bab 3.

¹⁶Deklarasi yang mendasari berdirinya ASEAN disebut *The ASEAN Declaration* (Bangkok Declaration), ditandatangani pada tanggal 8 Agustus 1967. Guna memudahkan penyebutan untuk selanjutnya dipergunakan Deklarasi Bangkok. Lihat dalam *ASEAN Documents Series, 1967-1986* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1986), hal. 23-24.

Seperti halnya ASA, Deklarasi Bangkok ASEAN juga menyebutkan bahwa keanggotaan organisasi ini terbuka bagi negara-negara Asia Tenggara lainnya yang menerima prinsip-prinsip dan maksud serta tujuan ASEAN. Tetapi ASEAN belum memperluas anggotanya hingga mencakup semua negara Asia Tenggara. (Hanya dalam tahun 1984, setelah lebih dari 15 tahun eksistensinya, keanggotaan ASEAN bertambah dengan satu anggota setelah Brunei memperoleh kemerdekaannya.) Kecuali Birma dan Kamboja, negara-negara Indocina yang masih terlibat dalam konflik tidak didekati untuk bergabung. Tetapi Birma dan Kamboja menolak untuk masuk ke dalam organisasi ini. Birma tampaknya karena alasan politik luar negerinya yang isolasionistik sedangkan Kamboja karena ia merasa tidak dapat bekerjasama dengan Muangthai oleh karena Muangthai dianggapnya secara terbuka merencanakan untuk menguasai wilayahnya.¹⁷ Berkuasanya pemerintahan-pemerintahan komunis di negara-negara Indocina kemudian tampak lebih mempersulit lagi usaha memperluas keanggotaan ASEAN untuk meliputi negara-negara tersebut karena adanya perbedaan-perbedaan yang besar dalam sistem politik mereka dengan sistem politik negara-negara ASEAN. Sementara itu hingga saat itu ASEAN sendiri belum tumbuh sebagai suatu organisasi yang kuat.

Dilihat dari segi struktur organisasi dan bidang-bidang kerjasama yang hendak dilakukan di masa depan, tampak adanya beberapa persamaan antara gagasan-gagasan ASA dan ASEAN. Deklarasi Bangkok yang menjadi dasar bagi berdirinya ASEAN menyebut tujuh bidang maksud dan tujuan yang hendak dilaksanakannya. Secara umum bidang-bidang itu tidak mempunyai perbedaan-perbedaan prinsipial dengan bidang-bidang kerjasama sosial, ekonomi, kebudayaan dan ilmu pengetahuan yang dicanangkan oleh ASA. Dari segi ini terdapat kesan bahwa ASEAN mengambil-alih sebagian besar program-program ASA. Demikian pula halnya dengan struktur yang dibentuk dalam kerjasama ASEAN untuk menampung kegiatan dan mencapai tujuan. Wahana yang dibentuk ASEAN untuk melaksanakan maksud dan tujuannya itu meliputi: (1) Pertemuan Tahunan para Menteri Luar Negeri; (2) Komite Tetap yang diketuai oleh Menteri Luar Negeri tuan rumah dengan para anggotanya terdiri dari kepala perwakilan negara-negara anggota ASEAN yang mendapat giliran; (3) Komite-komite Permanen dan Khusus (*Permanent and Ad Hoc Committees*) yang terdiri dari para ahli dan pejabat khusus; dan (4) Sekretariat Nasional ASEAN di masing-masing negara anggota.¹⁸ Hingga tahun 1975 ASEAN telah membentuk 11 Komite Permanen dan sembilan Komite Khusus (*Ad Hoc*).¹⁹

¹⁷Djiwandono, "Indonesia's Relations," hal. 159.

¹⁸Lihat dalam *Deklarasi Bangkok*.

¹⁹Lihat, misalnya, dalam David Irvine, "Making Haste Less Slowly: ASEAN from 1975," dalam *Understanding ASEAN*, diedit oleh Alison Broinowski (Hongkong: The Macmillan Press, Ltd., 1983), hal. 37-69.

Tetapi berbeda dari ASA, ASEAN dalam Preambul Deklarasi Bangkok menegaskan bahwa negara-negara Asia Tenggara sendirilah terutama yang memikul tanggungjawab utama untuk memperteguh stabilitas ekonomi dan sosial di kawasan dalam menjamin pembangunan nasionalnya. Mereka juga menyatakan kesungguhannya untuk menjamin stabilitas dan keamanan mereka dari campur-tangan luar sesuai dengan cita-cita dan aspirasi masyarakatnya. Berkaitan dengan itu, mereka berpandangan bahwa pangkalan asing yang terdapat di negara anggotanya bersifat sementara. Hal yang terakhir ini tampaknya diambil dari prinsip yang disepakati dalam Maphilindo seperti tercermin dalam Pernyataan Bersama KTT Manila tahun 1963.

Apa yang ingin dilakukan oleh ASEAN itu pada awal berdirinya organisasi tampak belum begitu jelas. Tekanan memang kelihatan diberikan kepada usaha-usaha ke arah kerjasama ekonomi dan sosial-budaya di antara para anggotanya.²⁰ Tetapi bersamaan dengan itu tampak pula adanya kesadaran bahwa aspek-aspek politik dan keamanan menjadi salah satu pertimbangan penting yang tidak diabaikan. Jika aspek ekonomi dan sosial-budaya yang ingin dilakukan oleh ASEAN dapat disebut paralel dengan apa yang sebenarnya telah mulai oleh ASA, pertimbangan-pertimbangan politik dan keamanan kawasan tampaknya dapat disebut sebagai hidupnya semangat Maphilindo dalam ASEAN. Dengan perkataan lain, ASEAN sampai tingkat tertentu dapat disebut sebagai penggabungan dari ASA dan Maphilindo. Hal ini dapat diperkuat lagi oleh kenyataan bahwa anggota-anggota ASEAN pada dasarnya adalah gabungan dari anggota-anggota ASA dan Maphilindo yang secara resmi hingga saat berdirinya ASEAN tidak dibubarkan. Karena itu juga dapat dikatakan bahwa usaha ASEAN untuk menggalang kerjasama dalam menghadapi masalah dan tujuan bersama untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat negara-negara anggotanya membutuhkan terselenggaranya iklim politik dan keamanan yang mendukungnya di kawasan.

Sejalan dengan iklim politik dan keamanan di kawasan yang sedang berkembang, ASEAN memulai kegiatan-kegiatannya dengan menyelenggarakan serangkaian pertemuan-pertemuan tahunan para Menteri Luar Negeri dan sidang-sidang komite untuk membahas kegiatan-kegiatan yang hendak dilakukan dan kemudian membahas pelaksanaan proyek-proyek yang telah disepakati. Proyek-proyek kerjasama dalam bidang sosial dan budaya serta dalam bidang ekonomi memang baru dapat disepakati, dan kemudian dilaksanakan setelah berbagai komite yang relevan untuk itu dibentuk mulai pada tahun 1968.²¹ Misalnya, pada Sidang Kedua Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN Komite *Ad Hoc* untuk mempelajari masalah-masalah finansial dan Komite

²⁰Kesan demikian ini timbul terutama jika melihat segi maksud dan tujuan ASEAN seperti tercantum dalam Deklarasi Bangkok Angka 1. Padahal dalam Angka 2 secara tegas dinyatakan juga maksud dan tujuan yang bersifat politik dan keamanan.

²¹Tentang pembentukan berbagai komite ASEAN, dapat diikuti dalam Sudibjo, ed., *ASEAN dalam Berita, Harapan dan Kenyataan 1967-1977* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1978).

Tetap dalam Bidang-bidang Produksi Pangan, Perhubungan Udara, Pelayanan Laut serta Perhubungan (*air traffic service*) meteorologi dibentuk. Dalam pertemuan tahunan ketiga disepakati pembentukan suatu *ASEAN Fund* dan Persetujuan mengenai Promosi Kerjasama dalam Bidang Media Massa dan Aktivitas-aktivitas Budaya. Setelah Sidang Para Menteri Luar Negeri Kelima tahun 1972, ASEAN mulai membuka dialog dengan partner luarnya yang pertama, yaitu dengan Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE). Hingga tahun 1975 beberapa komite lainnya dibentuk dan ratusan proyek dan rekomendasi telah diajukan sebagai bidang kerjasama yang mungkin dapat dilakukan oleh ASEAN, baik pada tingkat intra maupun ekstra regional.

Meskipun selama delapan tahun pertama berdirinya ASEAN sejumlah proyek dan kegiatan telah diidentifikasi, dalam bidang kerjasama ekonomi ASEAN menunjukkan kelambanan dalam mencapai kemajuan. Kelima anggota ASEAN tampaknya masih dalam taraf saling menjajagi dan berusaha lebih saling mengenal melalui pola pendekatan bertahap dan karena itu kemajuan yang dicapai dalam usaha kerjasama mereka dilakukan secara hati-hati sekali. Ini tampaknya merupakan konsekuensi dari latar-belakang hubungan politik mereka sebelumnya yang hingga tingkat tertentu masih ditandai oleh saling curiga. Di samping itu, perbedaan kepentingan, kondisi dan pertumbuhan ekonomi serta pola hubungan perdagangan masing-masing yang dijalin terutama dengan negara-negara industri maju di luar kawasan Asia Tenggara merupakan kendala yang tidak kecil bagi usaha-usaha kerjasama di bidang ekonomi.²² Walaupun demikian, keterlibatan berbagai kelompok elite politik dalam berbagai komite dan pertemuan tidak bisa disangkal telah memberi andil bagi tumbuhnya iklim untuk lebih saling mengenal antara mereka.

Selain bidang ekonomi dan sosial-budaya, aspek lain yang penting dalam kerjasama ASEAN adalah bidang politik dan keamanan yang tidak secara eksplisit disebutkan dalam Deklarasi Bangkok. Tetapi pencantuman dua prinsip, yaitu tanggungjawab mereka atas stabilitas kawasan dan status pangkalan asing yang bersifat sementara serta keinginan mereka untuk menjamin stabilitas dan keamanan kawasan dari campur-tangan luar pada dasarnya mencerminkan keinginan mereka untuk terselenggaranya suatu tata-regional dalam bidang politik dan keamanan. Dan untuk maksud seperti itu ASEAN melakukan usaha-usaha yang sebenarnya bersifat politik dan keamanan tetapi dengan menghindarkan diri dari penyebutan secara eksplisit kerjasama mereka dalam bidang ini.²³ Maksud ini kemudian terlihat dalam kesepakatan mereka untuk

²²John Wong, *ASEAN Economies in Perspective: A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand* (Hongkong: Macmillan, 1979).

²³Lihat, misalnya, J. Soedjati Djiwandono, "The Political and Security Aspects of ASEAN: Its Principal Achievement," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XI, No. 3 (Juli 1983): hal. 19-26; dan Lau Teik Soon, "ASEAN and the Bali Summit," *Pacific Community, An Asian Quarterly Review*, Vol. 7, No. 4 (Juli 1976): hal. 536-550. Tulisan Djiwandono dalam *Analisa* edisi ini juga menguraikan keengganan, atau kesengajaan, ASEAN untuk tidak secara eksplisit menjadikan bidang politik (dan keamanan) sebagai bidang-bidang kerjasama.

menjadikan kawasan Asia Tenggara sebagai zona bebas, damai dan netralitas, ZOPFAN, melalui Sidang Khusus para Menteri Luar Negeri mereka di Kuala Lumpur bulan September 1971.

Para Menteri Luar Negeri ASEAN juga mengadakan pertemuan-pertemuan khusus/informal lainnya untuk membahas berbagai persoalan yang erat kaitannya dengan masalah keamanan dan stabilitas kawasan. Dalam Pertemuan Manila bulan Juli 1972 mereka antara lain membahas masalah-masalah terus berlangsungnya konflik di Indocina, masalah bahaya percobaan-percobaan nuklir, ZOPFAN, dan mengusahakan terpadunya sikap mereka terhadap konsep Wawasan Nusantara yang telah diajukan oleh Indonesia dan Filipina dan masalah lain yang berkaitan dengan Konperensi Internasional mengenai Hukum Laut. Dalam Pertemuan Kuala Lumpur bulan Februari 1973 mereka melakukan penilaian atas tercapainya Persetujuan Pengakhiran Perang dan Pemulihan Perdamaian di Vietnam dan implikasinya bagi Asia Tenggara. Di sini mereka mengusulkan kemungkinan diselenggarakannya suatu konperensi semua negara Asia Tenggara yang berfungsi sebagai suatu forum Asia untuk menggalang kerjasama di antara mereka, keinginan untuk memperluas keanggotaan ASEAN sehingga mencakup semua negara dalam kawasan Asia Tenggara di kemudian hari, dan himbuan untuk negara-negara di Asia Tenggara maupun di sekitarnya untuk membantu rekonstruksi Vietnam dan seluruh Indocina.

Dalam periode 1967-1975 itu lalu tampaklah perkembangan kerjasama ASEAN berjalan lambat. Berbagai komite resmi dibentuk dan ratusan proyek kerjasama, khususnya dalam bidang sosial, budaya dan ekonomi dipelajari, tetapi hasil utamanya adalah intensitas dialog dan komunikasi antar-elite politik tinggi sehingga proses lebih saling mengenal terjalin di antara mereka. Meskipun kemudian di kalangan non-pemerintah dalam masyarakat ASEAN juga tumbuh beraneka-ragam organisasi dengan label ASEAN, dari pariwisata, jurnalis, hingga perbankan, yang dapat diartikan sebagai terbangkitkannya proses sosialisasi ASEAN di masing-masing negara anggotanya, kegiatan-kegiatan yang dilakukan masih terbatas pada tingkatan elite masyarakat para anggotanya. Pengetahuan masyarakat luas tentang kerjasama itu sendiri, apalagi pemahaman mengenai masing-masing negara anggota, masih sangat terbatas. Terselenggaranya kontak-kontak antar-elite dalam ASEAN ini, dalam frekuensi yang cukup tinggi dan menyangkut berbagai bidang kegiatan bahkan yang di luar kerangka ASEAN seperti bidang politik dan keamanan, barangkali justru merupakan segi yang penting dalam regionalisme ASEAN karena sejalan dengan itu kecenderungan terjadinya konflik terbuka di antara para anggotanya, apalagi yang menggunakan kekerasan, dapat diredam dan bahkan dihindari. Pada gilirannya, iklim yang lebih aman dan mulai terbangunnya rasa saling memahami dan saling mempercayai lebih mendorong para anggotanya untuk dapat lebih mengkonkretisasikan maksud-maksud dan tujuan yang ingin dicapainya.

PERIODE 1976 DAN SELANJUTNYA

Makin terciptanya iklim hubungan yang lebih aman dan lebih tumbuhnya saling pengertian di antara para anggotanya cepat atau lambat akan makin mendorong pengisian yang nyata pada kerjasama ASEAN selanjutnya. Dalam sidangnya yang kelima di Singapura pada tahun 1972, para Menteri Luar Negeri ASEAN telah menyadari perlunya meninjau kerangka prosedural dan organisasi ASEAN untuk menjadikan ASEAN sebagai wadah kerjasama yang efektif. Sementara itu di kalangan masyarakat, sekurang-kurangnya sejak tahun 1974, yaitu ketika suatu seminar tentang regionalisme di Asia Tenggara diselenggarakan oleh CSIS pada bulan Oktober, makin disadari perlunya sosialisasi ASEAN, kemauan politik untuk lebih menegaskan apa yang hendak dicapai oleh ASEAN, adanya struktur ASEAN yang dapat mendukung pelaksanaan maksud dan tujuan yang ingin dicapai itu, seperti kesepakatan mengenai perlunya dibentuk Sekretariat Pusat dalam Sidang VI para Menteri Luar Negeri ASEAN di Muangthai tahun 1973, dan perlunya perwujudan nyata dari kerjasama sosial dan ekonomi.²⁴

Selain dorongan internal sendiri, kebutuhan untuk memperkuat dan lebih mewujudkan secara nyata bidang-bidang kerjasama ASEAN juga didorong oleh perkembangan lingkungan eksternal yang dihadapi ASEAN. Sebenarnya lingkungan eksternal yang dihadapi oleh ASEAN sejak berdirinya hingga tahun 1975 sangat dinamis, mulai dari kebijaksanaan Pemerintah Inggris untuk menarik kekuatannya dari sebelah Timur Suez, pengumuman Doktrin Nixon, meningkatnya konflik Sino-Soviet dan usul Soviet tentang Keamanan Kolektif Asia, tercapainya Persetujuan Paris untuk mengakhiri perang di Vietnam hingga kemudian tampilnya rezim komunis di semua negara Indocina.²⁵ Tetapi tampaknya dua hal yang disebutkan terakhir ini banyak berpengaruh atas arah yang ingin diambil oleh ASEAN di kemudian hari. Jika dalam tahun 1973 setelah persetujuan untuk mengakhiri Perang Vietnam tercapai ASEAN berusaha untuk memperluas keanggotaannya dalam menghadapi situasi baru di Asia Tenggara dan membantu rekonstruksi di Indocina seperti disuarakan dalam Pertemuan para Menteri Luar Negeri di Kuala Lumpur bulan Februari, berkuasanya pemerintahan komunis di negara-negara Indocina pada tahun 1975 ditanggapi dengan sangat hati-hati oleh para anggota ASEAN. Ini tampaknya tidak lepas dari sikap Vietnam yang sejak awal sudah mencurigai maksud-maksud dan tujuan ASEAN sebagai perpanjangan tangan dari kepentingan Amerika Serikat/Barat di Asia Tenggara.

²⁴Lihat dalam *Regionalism in Southeast Asia* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1975). Buku ini merupakan kumpulan makalah yang disampaikan dalam seminar tersebut yang diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 22-25 Oktober 1974.

²⁵Lihat, misalnya, Richard W. Mansbach, "Southeast Asia in the Global Political System," dalam Park dan Gurtov, *Southeast Asia in Transition*, hal. 15-42; dan Lau Teik Soon, "ASEAN and the Ball Summit."

Untuk itu semua ASEAN kemudian menyelenggarakan suatu Konperensi Tingkat Tinggi yang pertama kalinya di Bali bulan Februari tahun 1976. Pertemuan antar-semua kepala pemerintahan negara-negara ASEAN ini mempunyai arti yang sangat penting bagi perkembangan kerjasama regional di Asia Tenggara ini yang telah mampu bertahan memelihara eksistensinya selama lebih dari delapan tahun. Negara-negara anggotanya dalam kesempatan itu menegaskan kembali keterikatan dan kesungguhan mereka untuk bekerjasama pada tingkat regional seperti yang telah mereka canangkan dalam Deklarasi Bangkok tahun 1967 dan dalam Deklarasi Kuala Lumpur tahun 1971. Dalam KTT Bali ini dua dokumen penting ditandatangani oleh para kepala pemerintahan negara-negara ASEAN, yaitu *the Declaration of ASEAN Concord* dan *the Treaty of Amity and Co-operation in Southeast Asia*. Selain itu, negara-negara anggota juga menyepakati dibentuknya Sekretariat Pusat ASEAN bertempat di Jakarta.

Berbeda dari Deklarasi Bangkok yang samasekali tidak menyebut bidang politik sebagai salah satu bidang kerjasama ASEAN meskipun dalam prakteknya ASEAN melakukan, *Deklarasi ASEAN Concord* secara tegas menjadikan bidang politik sebagai salah satu bidang kerjasama yang akan dilaksanakan oleh organisasi. Jadi, setelah KTT Bali ASEAN secara resmi tidak saja menjadikan bidang politik sebagai bagian kerjasama tetapi juga memperluas cakupan kerjasamanya. Bersamaan dengan itu ASEAN juga lebih memerinci segi-segi khusus dari masing-masing bidang kerjasama dan sekaligus melakukan perubahan-perubahan dalam struktur dan kelembagaannya. Dalam usahanya untuk mengkonsolidasikan apa yang telah dicapai oleh ASEAN selama ini dan dalam memperluas bidang-bidang kerjasamanya *Deklarasi ASEAN Concord* secara jelas mendiskripsikan program aksi untuk bidang-bidang kerjasama politik, ekonomi, sosial, kebudayaan dan informasi, keamanan, dan peningkatan/perbaikan kelembagaan (*machinery*).

Pada garis besarnya program aksi yang akan dilakukan oleh ASEAN setelah KTT Bali dapat dibagi ke dalam enam bidang pokok tersebut di atas. Dalam bidang *politik*, termasuk antara lain pertemuan antar-para kepala pemerintahan negara anggota menjadi lembaga tertinggi dalam pengambilan keputusan; penandatanganan *Treaty of Amity and Co-operation*; penyelesaian sengketa-sengketa regional melalui cara-cara damai; usaha-usaha ke arah perwujudan ZOPFAN; perbaikan mekanisme kerja; kerjasama hukum, khususnya dalam hal ekstradisi; dan mengupayakan harmonisasi dan koordinasi sikap politik dalam menghadapi berbagai masalah internasional. Dalam bidang *ekonomi*, tekanan diberikan pada kerjasama dalam bidang-bidang komoditi dasar, khususnya bahan pangan dan energi; kerjasama dalam berbagai proyek industri; kerjasama dalam bidang perdagangan baik di antara para anggota sendiri maupun kerjasama mereka menghadapi pasar internasional; pendekatan bersama atas persoalan-persoalan komoditi internasional dan masalah-masalah ekonomi dunia lainnya; serta diselenggarakannya pertemuan berkala para Menteri Perekonomian ASEAN sebagai sarana dalam meng-

galang kerjasama ekonomi. Program dalam bidang *sosial* terutama di titik-beratkan untuk membantu meningkatkan taraf hidup rakyat pedesaan, masalah-masalah kependudukan, mengusahakan keterlibatan aktif dari berbagai sektor kemasyarakatan dalam kegiatan-kegiatan yang berskala ASEAN; serta kerjasama dalam menanggulangi masalah narkotika dan obat-obat terlarang. Serangkaian kegiatan juga disebutkan yang hendak digalang dalam kerjasama bidang *kebudayaan dan informasi*. Secara khusus disebutkan pula bidang *keamanan* sebagai bagian kerjasama antar-negara anggota ASEAN meskipun sifatnya berada di luar kerangka ASEAN.

Pertemuan Puncak ASEAN di Bali itu selain meneguhkan dan memperluas bidang-bidang kerjasama yang hendak dilaksanakan juga sekaligus melakukan perubahan-perubahan penting dalam hal struktur dan kelembagaan organisasi. Sebelum KTT pertama itu badan pengambil keputusan tertinggi ASEAN adalah Pertemuan tahunan para Menteri Luar Negeri, tanpa mengecualikan arti pertemuan menteri-menteri lain termasuk pertemuan khusus yang mereka adakan bila dianggap perlu. Lembaga penting yang berada di bawahnya kemudian adalah Komite Tetap (*Standing Committee*) yang ketuanya bergilir dari tahun ke tahun. Setelah KTT Bali, lembaga pengambil keputusan tertinggi adalah sidang para kepala pemerintahan negara-negara anggota ASEAN yang akan diadakan bila hal itu diperlukan.

Pada tingkat menteri, KTT Bali juga menempatkan pertemuan berkala para Menteri Perekonomian sebagai lembaga yang berwenang dalam membahas masalah-masalah yang berkaitan dengan kerjasama ekonomi. Selain itu, jika sebelumnya ASEAN hanya mempunyai Sekretariat Nasional di masing-masing negara anggotanya, kini pekerjaan-pekerjaan yang hendak dilakukan dibantu oleh Sekretariat Pusat ASEAN yang diketuai oleh seorang Sekretaris Jenderal dan dilengkapi dengan beberapa Biro. Sedangkan penandatanganan *Treaty of Amity and Co-operation* dapat diartikan sebagai melangkahnya ASEAN dari organisasi yang semula didasarkan pada Deklarasi ke dalam organisasi yang bekerjanya didasarkan kepada Perjanjian/*Treaty*. Dalam Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara itu tercakup aspek-aspek kerjasama dalam berbagai bidang untuk kesejahteraan dan perdamaian di kawasan, termasuk penyelesaian damai atas sengketa-sengketa yang ada atau yang mungkin akan terjadi.

Setelah KTT Bali 1976 pada dasarnya apa yang dilakukan oleh ASEAN adalah berusaha melaksanakan kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai yang meliputi berbagai bidang-bidang politik, ekonomi, sosial, kebudayaan dan informasi, serta melakukan reorganisasi. Selain penegasannya tentang bidang politik sebagai bagian bidang kerjasama yang hendak terus dilakukan, negara-negara ASEAN makin menyadari bahwa kerjasama dalam bidang-bidang sosial, budaya, dan terutama bidang-bidang ekonomi makin dibutuhkan guna memberikan bobot yang lebih besar lagi pada usaha-usaha yang telah dilakukan selama ini. Suatu hal yang tampak dari operasi dan kerja

ASEAN setelah para anggotanya menegaskan kembali tekadnya untuk lebih saling bekerjasama demi kesejahteraan dan perdamaian, dan bersamaan dengan itu juga memperluas bidang kerjasamanya, adalah kesediaan mereka untuk menyesuaikan diri dengan masalah-masalah yang dihadapi yang terus berkembang di berbagai bidang. Perubahan struktur organisasi yang makin melibatkan menteri-menteri selain para menteri luar negeri dalam proses pengambilan keputusan dan tanggungjawab dalam berbagai bidang kerjasama sehingga secara langsung berpengaruh atas kedudukan komite-komite yang dibentuk setelah tahun 1977 mencerminkan hal ini. Secara teoretis, kegiatan-kegiatan ASEAN bukan lagi semata-mata pekerjaan Departemen Luar Negeri.

Dari apa yang telah dilakukan ASEAN selama duapuluh tahun ini, kini dapat dilihat arti penting dari organisasi ini sekurang-kurangnya dalam dua segi. *Pertama*, dari segi hubungan antar-negara di Asia Tenggara sendiri, khususnya dalam wilayah ASEAN, hubungan damai dan peningkatan kesejahteraan dapat dilaksanakan dan dikembangkan oleh para anggotanya baik melalui usaha-usaha kolektif maupun secara sendiri-sendiri. Kemajuan-kemajuan yang telah dicapai ASEAN dalam mengembangkan saling hubungan di antara para anggotanya pada dasarnya telah membawa ASEAN ke dalam apa yang sering disebut sebagai suatu *masyarakat pluralistik yang berkeamanan (pluralistic security community)*.²⁶ Prestasi ini terutama dikaitkan dengan kenyataan bahwa selama dua dasawarsa eksistensinya ASEAN telah mampu meredam munculnya konflik-konflik terbuka dan mencegah penggunaan kekerasan untuk menyelesaikan perbedaan dan sengketa-sengketa yang ada atau yang mungkin timbul antara para anggotanya melalui cara-cara damai. Ini merupakan suatu perkembangan yang jauh berbeda dari pengalaman hubungan antar-negara dalam kawasan ini sebelum mereka bergabung ke dalam ASEAN.

Kedua, ASEAN hingga tingkat tertentu telah mampu mengembangkan suatu identitas regional dalam hubungannya dengan negara-negara di luar ASEAN, baik negara-negara yang di Asia Tenggara sendiri maupun di luar kawasan Asia Tenggara, khususnya yang berpengaruh atas kehidupan politik, ekonomi, dan keamanan regional. Dalam menanggapi politik dan keamanan regional, khususnya dalam konteks hubungan ASEAN dengan negara-negara Indocina, ASEAN telah menunjukkan cara pendekatan bersama, seperti termaktub dalam usaha penyelesaian masalah Kampuchea dan dalam gagasan untuk menjadikan Asia Tenggara sebagai zona bebas, damai dan netralitas (ZOPFAN). Tetapi cita-cita ZOPFAN ini juga mencakup hubungan negara-negara Asia Tenggara dengan negara-negara di luar kawasan, khususnya

²⁶Mengenai pengertian masyarakat berkeamanan dan masyarakat majemuk yang berkeamanan, lihat Karl W. Deutsch, et.al., "Political Community and the North Atlantic Area," dalam *International Political Communities, An Anthology* (Garden City, New York: Doubleday & Company, Inc., 1966), hal. 1-91.

negara-negara besar. Dalam menghadapi masalah-masalah politik, ekonomi dan kemandirian internasional global dan masalah-masalah di luar ASEAN, dalam beberapa hal ASEAN telah mampu mengkoordinasi posisi bersama seperti dalam menanggapi konflik Arab-Israel, keterlibatan mereka dalam forum UNCTAD, dan pendekatan-pendekatan bersama dalam menghadapi mitra dialognya. Dengan perkataan lain, dalam percaturan internasional ASEAN telah mampu mengembangkan identitas regional yang perlu diperseimbangkan oleh berbagai pihak baik dalam hubungan-hubungan yang bersifat politik, diplomatik, keamanan maupun ekonomi.

KE ARAH INTEGRASI?

Apa yang telah dipaparkan di muka secara umum telah menunjukkan perkembangan konseptualisasi intelektual menuju ke usaha-usaha bersama antar-negara dalam kawasan Asia Tenggara dalam mengatasi masalah-masalah yang dihadapi baik secara individual maupun secara kolektif. Dari perkembangan yang telah dicapai hingga saat ini sebenarnya di Asia Tenggara belum pernah terdapat satu usaha bersama efektif yang mencakup semua negara dalam kawasan Asia Tenggara menurut pengertian geografis secara penuh. Usaha-usaha penting dalam regionalisme Asia Tenggara, dan yang hingga tingkat tertentu mampu memberikan ciri terbentuknya suatu kerjasama kawasan yang berfungsi dalam mengatasi baik persoalan-persoalan di dalam negeri sendiri maupun masalah-masalah regional telah dicoba melalui berbagai forum tetapi tampaknya baru ASEAN yang dapat melaksanakannya. Ini berarti bahwa regionalisme Asia Tenggara yang mampu bertahan dan berfungsi untuk kurun waktu yang relatif lama baru mencakup sub-kawasan Asia Tenggara saja, yaitu dalam lingkup ASEAN. Memang di kawasan Indocina sekurang-kurangnya setelah intervensi Vietnam ke Kampuchea pada akhir tahun 1978 terdapat kecenderungan untuk melakukan usaha bersama di antara Vietnam, Laos dan Kampuchea dalam berbagai bidang. Tetapi tampaknya negara-negara di Indocina itu masih harus membuktikan bahwa usaha kerjasama mereka mampu bertahan pada masa-masa yang akan datang mengingat situasi di Kampuchea dan dominasi Vietnam yang sangat menonjol.

Dari kenyataan seperti itu, pertanyaan yang patut diajukan kemudian adalah: Mau ke arah mana regionalisme di Asia Tenggara di kemudian hari, tanpa mengabaikan kemungkinan konsolidasi kerjasama di antara negara-negara Indocina? Pembicaraan tentang regionalisme acapkali berkaitan dengan anggapan bahwa pada akhirnya kerjasama itu harus menuju kepada integrasi regional dari pihak-pihak yang terlibat. Apakah konsekuensi dari kelangsungan hidup ASEAN selama ini, karena itu, adalah ke arah integrasi ke dalam suatu masyarakat ASEAN? Pertanyaan ini hingga kini sulit dijawab secara konklusif sebab sebagian dari jawaban itu ditentukan oleh apa yang diartikan dengan integrasi regional itu sendiri dan sebagian lagi tergantung

pada perkembangan yang terjadi di masa depan yang tidak selalu bisa diramalkan.

Secara normatif apa yang ingin dicapai oleh ASEAN hingga kini adalah seperti yang dirumuskan dalam Deklarasi Bangkok, yaitu, "Mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan kebudayaan ..(dan) Memelihara perdamaian dan stabilitas regional ..." Dengan perkataan lain, ASEAN ingin mencapai kesejahteraan dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara, atau sekurang-kurangnya di antara para anggotanya melalui kerjasama. Secara implisit dalam pengertian ini terkandung adanya saling ketergantungan antar-negara dalam mencapai cita-cita tersebut. Untuk itu, *Deklarasi ASEAN Concord* antara lain menyatakan bahwa "Negara-negara anggota akan berusaha sekuat tenaga mengembangkan identitas regional dan mengerahkan segala daya upaya untuk menciptakan suatu *masyarakat ASEAN yang kuat, ... dan sesuai dengan asas-asas penentuan nasib sendiri dan tidak campur-tangan dalam urusan-urusan dalam negeri bangsa-bangsa.*"²⁷ Bahwa upaya ASEAN untuk menciptakan suatu masyarakat yang kuat tetapi hal itu harus sesuai dengan asas-asas penentuan nasib sendiri dan tidak campur-tangan dalam urusan dalam negeri bangsa-bangsa, yang tercantum juga dalam Preambul Deklarasi Bangkok yang menyatakan, antara lain, "... bahwa mereka (negara-negara Asia Tenggara) bertekad untuk menjamin stabilitas dan keamanan mereka dari campur-tangan luar dalam segala bentuk atau manifestasi guna memelihara identitas nasional mereka sesuai dengan cita-cita dan aspirasi rakyat mereka,"²⁸ sebenarnya dalam dirinya mengandung dualisme antara semangat keregionalan dan kenasionalan. Konsekuensinya hal ini akan berpengaruh atas pendekatan dalam memahami regionalisme ASEAN.

Literatur atau tulisan-tulisan tentang pendekatan regional yang mengacu pada aspek normatif mencapai kesejahteraan dan perdamaian di suatu kawasan secara umum dapat dibagi ke dalam dua kelompok besar.²⁹ Yang *pertama* adalah *pendekatan integrasi*,³⁰ yang pada dasarnya beranggapan bahwa integrasi dalam tingkat regional akan mampu mewujudkan tercapainya maksud dan tujuan tersebut. Meskipun secara umum teori-teori integrasi mencakup juga pendekatan-pendekatan federalis dan fungsionalis, teori-teori integrasi dalam tingkat regional pada dasarnya dapat dibedakan ke dalam dua aliran pokok, yaitu pendekatan *neo-fungsional* dan pendekatan *transaksional*.

²⁷Terjemahan dan garis bawah oleh penulis sendiri.

²⁸Terjemahan oleh penulis sendiri.

²⁹Lihat Louis J. Cantori dan Steven L. Spiegel, "The Analysis of Regional International Politics: The Integration versus the Empirical Systems Approach," *International Organization*, Vol. 27, No. 4 (Autumn 1973): hal. 465-494.

³⁰Lihat, misalnya, Leon N. Lindberg dan Stuart A. Scheingold, eds., *Regional Integration, Theory and Research* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971); dan *International Political Communities*.

Pendekatan neo-fungsional memusatkan perhatiannya pada organisasi-organisasi, lembaga-lembaga dan elite birokratik dalam kawasan sebagai picu ke arah integrasi regional. Pendekatan *transaksional* memusatkan perhatiannya pada transaksi-transaksi (saling hubungan dan tukar-menukar) antar-negara dalam bidang-bidang ekonomi, sosial dan politik sebagai elemen-elemen dalam proses integrasi regional.

Yang *kedua* adalah pendekatan yang menerapkan teori sistem-sistem (*systems theory*) dalam pengkajian mengenai kawasan.³¹ Pendekatan ini terutama menitikberatkan perhatiannya pada unsur-unsur konflik dan kerjasama serta hubungan-hubungan politik antar-negara dalam suatu kawasan yang dipandang sebagai sub-sistem dari sistem yang lebih besar, serta peranan kekuatan luar dalam masalah regional. Karena itu teori sistem-sistem regional lebih bersifat empiris daripada teori-teori integrasi yang mempergunakan model Eropa Barat dalam studinya. Selain memperhitungkan, dan mengakui, peranan kekuatan-kekuatan luar, khususnya negara-negara besar, pendekatan teori sistem-sistem mengajukan pemecahan atas masalah mencapai kesejahteraan dan perdamaian di kawasan tidak saja melalui kerjasama, tetapi bila perlu juga melalui isolasi.

Barangkali pendekatan integrasi dapat dipergunakan untuk memahami gejala regionalisme di Asia Tenggara, khususnya ASEAN, sesuai dengan pengertian operasionalnya. Dari situ kesimpulan-kesimpulan dapat ditarik apakah integrasi merupakan arah yang dituju, atau bahkan sudah dicapai hingga taraf tertentu. Tetapi apa yang telah dikemukakan dalam uraian sebelumnya dalam melihat regionalisme di Asia Tenggara lebih mengesankan dipergunakannya teori sistem-sistem regional. Kerjasama yang terlembagakan di antara negara-negara dalam kawasan ini hanya dilihat sebagai salah satu jalan yang dipilihnya dalam menghadapi masalah kesejahteraan dan perdamaian.

Pilihan yang dilakukan oleh negara-negara ASEAN untuk saling bekerjasama dalam mewujudkan cita-cita nasionalnya memang sudah dinyatakan, bahkan sebelumnya usaha-usaha ke arah kerjasama regional juga telah dilakukan. Dan jika pilihan ini ternyata mampu membantu mewujudkan cita-cita yang dikehendaki oleh masing-masing pihak, sekurang-kurangnya secara sebagian dan karenanya masih perlu untuk terus dilakukan dan bahkan mungkin ditingkatkan intensitasnya, pengembangan upaya untuk memelihara apa yang telah dicapai merupakan konsekuensi dari dinamika yang terkandung dalam cita-cita normatif. Dengan perkataan lain, selama kerjasama yang terlembagakan itu masih berfungsi untuk mengatasi berbagai persoalan baik yang berdimensi domestik maupun regional, selama itu pula ia akan dibutuhkan oleh para anggotanya.

³¹Cantori dan Spiegel, "The Analysis of Regional International Politics."

ASEAN dan Institusionalisasinya

Bantarto BANDORO

Sejak didirikan tahun 1967 Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (ASEAN) telah mengadakan dua kali pertemuan puncak. Pertemuan puncak yang terakhir berlangsung di Kuala Lumpur tahun 1977. Menurut rencana Pertemuan Puncak Ketiga akan diadakan di Manila bulan Desember 1987. Pertemuan Puncak Pertama di Bali tahun 1976, yang menghasilkan tiga dokumen penting, yaitu Deklarasi Kerukunan ASEAN, Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara, dan Persetujuan Pembentukan Sekretariat ASEAN, merupakan titik-balik perkembangan ASEAN dan usaha nyata dari anggotanya untuk memperkuat landasan kerjasama antara mereka. Sejak itu ASEAN telah mengadakan sebelas kali pertemuan tahunan para menteri ASEAN, lima kali pertemuan khusus atau informal para menteri luar negeri ASEAN, enam belas kali pertemuan para menteri ekonomi dan dua kali pertemuan khusus dan informal para menteri ekonomi.

Pada pertemuan tahunan para menteri ASEAN yang kelimabelas tahun 1982, ASEAN membentuk suatu Satuan Tugas (*Task Force*) untuk menilai dan meninjau kembali secara komprehensif kerjasama ASEAN. Satuan Tugas ini telah memberikan sejumlah rekomendasi untuk dipertimbangkan oleh anggota-anggota ASEAN, antara lain mengenai mekanisme kerjasama ASEAN (*ASEAN Machinery*). Rekomendasi untuk menyusun kembali kerangka institusional ASEAN ini muncul terutama karena struktur ASEAN yang ada pada tahun 1977 dianggap tidak mampu menopang tuntutan perhimpunan yang timbul akibat semakin luasnya kegiatan-kegiatan ASEAN dalam periode post-Bali. Sehubungan dengan ini muncul beberapa pemikiran mengenai bagaimana seharusnya kerangka institusional ASEAN, dan dalam proses itu terdapat anggapan bahwa struktur yang didasarkan atas Deklarasi Bangkok dan Bali tidak sesuai lagi dengan dinamika perkembangan ASEAN. Sebagai konsekuensinya, tindakan korektif terhadap struktur itu sangat diperlukan.

PERSPEKTIF REGIONAL

Kerjasama yang semakin meningkat antara negara-negara dalam suatu kawasan tertentu adalah salah satu perkembangan yang berarti dalam hubungan internasional pada akhir abad duapuluhan. Gagasan kerjasama regional, meskipun bukan hal yang baru, memperoleh momentum baru selama periode itu. Gagasan ini muncul akibat semakin besarnya tantangan politik dan ekonomi yang dihadapi oleh negara-negara dalam suatu kawasan tertentu. Munculnya berbagai organisasi regional secara cepat di bagian dunia yang berbeda menunjukkan kesadaran tinggi di kalangan pemimpin-pemimpin di negara-negara itu mengenai perlunya pendekatan bersama yang efektif bagi penyelesaian masalah-masalah regional dan global yang mempunyai implikasi regional dan memajukan kepentingan bersama di kawasan. Manfaat yang diperoleh dari suatu kerjasama regional banyak, akan tetapi rintangan yang dihadapi juga banyak. Terdapat kelompok-kelompok kerjasama regional yang memperlihatkan kemajuan berarti, sementara kelompok kerjasama regional lainnya masih berada dalam tahap pembentukan atau tetap sebagai "non-starter." Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (ASEAN) mungkin adalah contoh kerjasama regional dalam kategori yang disebut pertama.

ASEAN adalah salah satu dari sekian banyak kerjasama regional yang ada di dunia meskipun bukan yang pertama di kawasan Asia Tenggara. Ia dibentuk untuk memajukan pembangunan negara-negara ASEAN melalui kerjasama ekonomi, sosial dan budaya. Akan tetapi segera setelah dibentuk, persepsi mengenai ASEAN sebagai kerjasama regional sering tidak jelas, dan berbeda-beda. ASEAN berlainan dengan Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) yang secara jelas merupakan organisasi kerjasama regional di bidang ekonomi meskipun mempunyai tujuan-tujuan politik.

Dalam merumuskan tujuan-tujuan kerjasamanya, ASEAN mencontoh preseden yang diambil oleh Asosiasi Asia Tenggara (ASA). Baik ASA maupun ASEAN memberikan prioritas pada kerjasama dalam bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan. Di antara bidang-bidang kerjasama itu, kerjasama dalam bidang ekonomi adalah yang terpenting. Kerjasama dalam bidang ini tidak hanya membuka jalan bagi kerjasama dalam bidang-bidang lainnya, tetapi juga merupakan prasyarat untuk mencapai tujuan dalam bidang-bidang lainnya itu. Tun Ismail, negarawan Malaysia, menyatakan bahwa "kerjasama dalam bidang ekonomi adalah dasar untuk membangun kerjasama politik dan kebudayaan." Lebih dari itu, alasan utama penekanan kerjasama dalam bidang ekonomi adalah bahwa kerjasama dalam bidang itu tidak kontroversial dan tidak menimbulkan kecurigaan-kecurigaan dibandingkan dengan kerjasama dalam bidang politik dan keamanan. Jadi jelas bahwa kerjasama dalam bidang ekonomi memang merupakan salah satu maksud dan tujuan ASEAN. Pertemuan Puncak Bali tahun 1976 mempertegas kembali tujuan-

tujuan ekonomi ASEAN dan ini kemudian dituangkan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN.

Meskipun pertimbangan-pertimbangan politik diabaikan oleh Deklarasi Bangkok, terdapat pengakuan bahwa dalam tahun-tahun pertama pembentukannya masalah-masalah politik telah disinggung oleh delegasi-delegasi ASEAN dalam sidang-sidang privat dan informal. Dengan kata lain, bentuk-bentuk kerjasama dalam berbagai bidang seperti dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok ditujukan untuk mendukung tercapainya maksud dan tujuan ASEAN yang bersifat politik. Dalam hubungan ini ada gunanya untuk mengutip kembali ucapan mending Adam Malik tahun 1974 mengenai motivasi dasar pembentukan ASEAN:

Meskipun dari semula ASEAN dilihat sebagai perhimpunan kerjasama dalam bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan, terdapat persamaan dalam pandangan-pandangan politik anggota-anggotanya. Kemajuan yang berarti hanya akan dicapai dengan memberikan prioritas kepada pembangunan ekonomi. Untuk mencapai tujuan itu kebijakan-kebijakan harus diarahkan untuk mengamankan tujuan prioritas itu, tidak hanya dalam pengertian ekonomi semata-mata, tetapi juga melalui usaha menciptakan kondisi yang damai dan stabil baik domestik maupun internasional.

Kerjasama ASEAN dalam bidang politik mulai mendapat perhatian dalam Pertemuan Puncak Bali tahun 1976. Dalam pertemuan itu ASEAN secara resmi mengukuhkan kerjasama dalam bidang politik. Tahun 1976 adalah awal dimulainya tindakan-tindakan politik kolektif ASEAN.

Lebih lanjut, Pertemuan Puncak Bali itu juga mengakui perlunya meningkatkan kerjasama ekonomi dengan "negara-negara ketiga," kelompok negara dan organisasi internasional. Beberapa tahun belakangan ini kegiatan-kegiatan ASEAN di berbagai bidang telah melampaui perbatasannya sendiri untuk menjalin ikatan-ikatan politik dan ekonomi dengan pusat-pusat politik dan ekonomi dunia, terutama Masyarakat Ekonomi Eropa, Amerika Serikat, Jepang, Kanada, Australia dan Selandia Baru. Hubungan ASEAN dengan pusat-pusat politik dan ekonomi itu meningkat dan negara-negara anggota ASEAN bukan saja telah merumuskan pendekatan yang sama dalam berbagai masalah ekonomi dan politik tetapi juga telah memiliki mekanisme dialog sebagai forum untuk menyampaikan usul-usul bersama dan tuntutan bagi kerjasama ekonomi (dan politik) yang lebih erat. Singkatnya, ASEAN kini telah berkembang menjadi suatu kerjasama dalam bidang ekonomi, sosial dan politik.

Sifat dinamis dari perubahan-perubahan yang terjadi pada tingkat politik internasional di Asia Tenggara dewasa ini telah semakin menggiatkan usaha-usaha ASEAN untuk menemukan konsep-konsep dan struktur baru bagi kerjasamanya. Ada gunanya menandakan kembali saat ini pandangan Menteri Luar Negeri Filipina mengenai ASEAN: "Di antara perhimpunan-perhimpunan kerjasama dewasa ini, ASEAN satu-satunya yang tidak memi-

liki Piagam.” Di satu pihak Deklarasi Bangkok tetap merupakan dokumen dasar ASEAN, di lain pihak perubahan-perubahan keadaan politik regional telah mendorong lahirnya pemikiran di luar kalangan pemimpin ASEAN untuk merumuskan suatu Piagam yang memuat aspirasi politik dan ekonomi serta tujuan-tujuan ASEAN yang lebih luas. Harus diingat bahwa Deklarasi Bangkok pada hakikatnya tetap merupakan deklarasi bersama yang menurut keyakinan pemimpin-pemimpin ASEAN tidak membutuhkan pengesahan oleh masing-masing negara anggota ASEAN.

POLA KELEMBAGAAN

Sifat dan tujuan kerjasama ASEAN serta arah perkembangan dan ruang lingkup kerjasamanya seringkali terungkap dari pola kelembagaan yang dianutnya. Kerangka institusional suatu perhimpunan memang seharusnya sesuai dengan tujuan dan fungsi perhimpunan itu. Dalam kasus ASEAN, terdapat anggapan bahwa kerangka institusionalnya tidak lagi mampu menopang ataupun memenuhi tuntutan-tuntutannya akibat semakin luasnya kegiatan-kegiatannya. Oleh karena itu telah muncul rekomendasi-rekomendasi untuk menyusun kembali struktur ASEAN. Deklarasi Kerukunan Bersama ASEAN yang diterima oleh Pertemuan Puncak ASEAN di Bali tahun 1976 memuat ketentuan-ketentuan mengenai peninjauan kembali struktur kelembagaan ASEAN untuk meningkatkan efektivitasnya. Selanjutnya dalam Komunike Akhir Pertemuan Puncak di Kuala Lumpur tahun 1977 kepala-pemerintahan ASEAN mempertimbangkan proses peninjauan kembali struktur ASEAN sebagai tugas yang berkelanjutan.

Dorongan untuk meninjau kembali struktur ASEAN adalah kebutuhan untuk mengakomodasikan, secara institusional, pertumbuhan yang cepat dari kegiatan-kegiatan ASEAN dan mencegah proliferasi badan-badan dan pertemuan-pertemuan ASEAN dalam tingkat yang lebih rendah serta keinginan untuk memperkuat Sekretariat ASEAN sebagai bagian dari usaha yang lebih luas untuk mencapai koordinasi kegiatan-kegiatan ASEAN secara lebih efektif. Salah satu paket rekomendasi dan yang dianggap terpenting adalah yang diusulkan oleh *Task Force* 1982. Salah satu pertimbangannya adalah bahwa dalam mekanisme kerjasama yang berlaku sekarang ini terdapat ketidak-seimbangan struktural yang mendasar. Lagipula, koordinasi antara badan-badan ASEAN yang ada berbelit-belit dan tidak praktis.

Kelemahan-kelemahan yang menonjol dalam mekanisme kerjasama ASEAN saat ini dapat diidentifikasi sebagai berikut. ASEAN tidak memiliki struktur pembuatan keputusan yang terpadu. Dalam struktur ASEAN periode post-Bali terdapat dua badan pembuat keputusan yang paralel, yaitu Pertemuan Tahunan Para Menteri ASEAN (AMM) dan Pertemuan Tahunan Para

Menteri Ekonomi ASEAN (AEM). Kedua pertemuan itu dianggap sebagai dua organ kunci ASEAN. Akan tetapi jalur tanggungjawab yang vertikal yang terlihat selama ini telah membuat struktur pembuatan keputusan terpecah-pecah. Keadaan ini semakin rumit akibat munculnya pertemuan-pertemuan paralel para menteri ASEAN lainnya. Ini berarti proliferasi kebijakan dan badan-badan pembuat keputusan yang sebenarnya tidak diinginkan oleh ASEAN.

Persoalan yang dihadapi menyangkut koordinasi antara AMM dan AEM. Persoalan ini muncul oleh karena menteri ekonomi menganggap peranan mereka harus diberikan bobot yang lebih besar karena sifat kerjasama ASEAN yang lebih menekankan bidang ekonomi. Pada bulan Juni 1977 mereka bahkan mengusulkan agar mereka bertanggungjawab langsung kepada kepala-kepala pemerintahan ASEAN. Tetapi para Menteri Luar Negeri tetap beranggapan bahwa mereka memiliki "primacy" dalam urusan-urusan ASEAN karena implikasi-implikasi politik dan diplomatik yang mungkin timbul dari suatu keputusan. Pada waktu masalah restrukturisasi ASEAN dibahas dalam Pertemuan Tahunan Para Menteri ASEAN Kesepuluh di Singapura tahun 1977, Menteri Luar Negeri Filipina Romulo dan Menteri Luar Negeri Muangthai Upadit Pachariyangkun mengatakan bahwa pertemuan para menteri luar negeri harus tetap merupakan badan pembuat keputusan utama dalam ASEAN. Pendapat Menteri Luar Negeri Malaysia lebih radikal karena ia mengusulkan agar para menteri luar negeri mengabaikan usul-usul yang diajukan oleh menteri-menteri ekonomi.

Penekanan pendekatan dalam menyelesaikan suatu masalah yang dihadapi ASEAN adalah kohesi sub-regional dan kebutuhan untuk menciptakan rasa partisipasi dalam ASEAN di masing-masing negara anggota. Pertimbangan semacam ini kemudian diterjemahkan ke dalam suatu metode konsensus dalam pengambilan keputusan. Akan tetapi sejauh ini tiada definisi yang jelas mengenai prinsip konsensus itu. Metode ini mengandung segi-segi yang menguntungkan dan mungkin satu-satunya metode yang paling dapat diterima oleh ASEAN. Akan tetapi terdapat kesan bahwa aplikasi metode itu dalam semua masalah kebijakan telah mengurangi efektivitas kerjasama antar-ASEAN. Oleh sebab itu terdapat pemikiran untuk melengkapi metode konsensus dengan metode pengambilan keputusan lainnya.

Dalam Pertemuan Tahunan Para Menteri ASEAN keenam tahun 1973, para menteri luar negeri memutuskan untuk memperkuat struktur ASEAN dengan membentuk Sekretariat Sentral ASEAN. Realisasi keputusan itu adalah kesepakatan untuk mendirikan Sekretariat ASEAN yang berkedudukan di Jakarta melalui persetujuan yang ditandatangani oleh para menteri luar negeri pada Pertemuan Puncak Bali tahun 1976. Akan tetapi perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa Sekretariat ASEAN dianggap tidak mampu memainkan peranan dan menjalankan fungsinya seperti dijabarkan dalam

persetujuan pembentukannya akibat tiadanya tenaga trampil dan yang memadai serta infrastruktur yang mendasar. Munculnya penilaian seperti ini bisa dimengerti oleh karena Sekretariat ASEAN dibentuk pada saat tingkat kerjasama dan kegiatan ASEAN tidak begitu luas, dan ini terlihat dari sifat-sifat embrionik Sekretariat, misalnya jumlah tenaga trampil yang sedikit. Oleh sebab itu timbul pemikiran untuk memperkuat institusi Sekretariat dan memberikan peranan promosi (*promotional role*) kepada Sekretariat Jenderal Sekretariat ASEAN. Di samping itu, terdapat pemikiran untuk membentuk jabatan Wakil Sekretaris Jenderal.

Untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan sosial dan memajukan perkembangan kebudayaan, ASEAN merintis kerjasama dengan organisasi ASEAN non-pemerintah (NGO). Saat ini terdapat sekitar 37 organisasi non-pemerintah yang mencakup berbagai bidang dan kegiatan. Akan tetapi sejauh ini belum terdapat kerangka yang mantap yang mengatur hubungan ASEAN dengan NGO. ASEAN hanya memiliki "guidelines." Lebih lanjut, beberapa sektor dalam NGO yang bergerak dalam bidang ekonomi memainkan peranan penting dalam kerjasama industri ASEAN. Akan tetapi sejauh ini mereka tidak merupakan bagian formal dalam struktur ASEAN. Oleh sebab itu timbul gagasan untuk melibatkan sektor swasta di kawasan Asia Tenggara dalam kerjasama ASEAN.

Mungkin masih terdapat banyak kelemahan-kelemahan lain yang tidak dapat disebutkan di sini. Kelemahan-kelemahan dalam struktur ASEAN seperti disebutkan di atas perlu dipaparkan oleh karena bukan saja telah menjadi fokus pembicaraan mengenai restrukturisasi ASEAN tetapi juga menjadi perhatian *Task Force* ASEAN. Perdebatan mengenai restrukturisasi kerjasama ASEAN dalam Pertemuan Tahunan Para Menteri ASEAN Kesepuluh di Singapura juga difokuskan pada kelemahan-kelemahan di atas.

BEBERAPA OPSI DAN PENDEKATAN

Semakin besar dan luas bidang kegiatannya, semakin besar pula lingkup persoalan yang dihadapi ASEAN. Ia harus memasuki era pembaruan managerial apabila ingin tetap mempertahankan momentum perkembangannya. Akan tetapi sebagian kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam mekanisme kerjasamanya telah membuat ASEAN lambat memenuhi komitmen-komitmennya. ASEAN tetap membutuhkan hasil-hasil konkret untuk membuktikan tuntutannya sebagai kerjasama regional yang efektif. Oleh sebab itu ASEAN perlu menyadari kebutuhan untuk meninjau dan menyusun kembali mekanisme konsultasi dan pengambilan keputusan guna mengakomodasikan tuntutan baru dan mendesak yang mungkin timbul dari kerjasama yang semakin meningkat.

Seperti telah dikatakan di muka, inti masalah dari kelemahan yang disebutkan pertama adalah koordinasi antara AMM dan AEM. Menurut Deklarasi Bangkok AMM tidak lain adalah pertemuan para menteri luar negeri dan bukan menteri-menteri ekonomi. Pertemuan para menteri ekonomi (AEM) baru mulai menonjol setelah Pertemuan Puncak Bali tahun 1976. Sejak itu telah muncul anggapan di kalangan mereka bahwa setiap keputusan di bidang ekonomi, meskipun mungkin mempunyai implikasi politik dan diplomatik, berada di tangan menteri-menteri ekonomi. Sifat kerjasama ASEAN yang lebih menekankan bidang ekonomi memperkuat anggapan itu. Tetapi para menteri luar negeri tidak dapat menerima anggapan yang demikian. Oleh karena sifat dan ruang lingkup tugasnya, para menteri luar negeri merasa berwenang menangani apa pun yang menjadi urusan ASEAN. Deklarasi Bangkok sendiri ditandatangani oleh menteri luar negeri. Di sinilah timbul masalah koordinasi dan wewenang.

Opsi pertama untuk mengatasi masalah itu berkaitan dengan status pertemuan puncak (*summit*) dalam arti apakah ia perlu dilembagakan. Pemikiran yang ada adalah melembagakan pertemuan itu satu kali dalam satu tahun. Akan tetapi bila kita kaji lebih dalam lagi pertemuan satu kali dalam setahun jelas tidak sesuai dengan gaya dan karakter pemimpin-pemimpin ASEAN sekarang ini, meskipun hal itu mungkin membuka kesempatan bagi kepala pemerintahan baru di ASEAN, bila terjadi pergantian pemerintahan, untuk berperan dalam pertemuan puncak itu.

Meskipun pertemuan puncak ASEAN bukan badan yang mengkoordinasi kegiatan ASEAN sehari-hari, ia tetap perlu dilembagakan. Pertemuan semacam itu memiliki nilai simbolik yang tinggi dan bisa memberikan dorongan dan kekuatan kepada ASEAN sebagai institusi. Ia juga bisa memberikan pengarahan berarti, menentukan tujuan-tujuan yang spesifik dan mendukung program-program ASEAN serta meninjau kembali kemajuan-kemajuan yang telah dicapai. Lebih dari itu, pertemuan puncak itu, sebagai forum konsultasi reguler, bisa menentukan prioritas bidang-bidang kerjasama, dan secara demikian mencegah kemungkinan proliferasi pertemuan di bidang-bidang lainnya yang tidak merupakan prioritas. Pertemuan puncak secara reguler jelas akan mendorong sinkronisasi kegiatan-kegiatan seluruh institusi ASEAN. Pemikiran yang paling ideal adalah menetapkan pertemuan itu setiap dua atau empat tahun sekali.

Pertemuan yang diadakan setiap dua atau empat tahun sekali akan menimbulkan kesan seolah-olah kerjasama ASEAN tidak mempunyai arti oleh karena jarak pertemuan puncak yang satu dengan lainnya cukup lama. Kesan semacam ini mungkin berasal dari kalangan yang mendukung gagasan pertemuan satu kali dalam satu tahun. Kesan semacam ini tidak tepat. Perlu dicatat bahwa ASEAN telah mampu bertahan selama dua dasawarsa justru oleh karena peranan penting yang dimainkan oleh para kepala pemerintahan

negara-negara anggotanya meskipun hal itu dilakukan di luar pertemuan puncak. Selama beberapa tahun terakhir ini telah dilaksanakan berbagai pertemuan konsultasi antara kepala-kepala pemerintahan ASEAN. Pertemuan terakhir dilakukan pada bulan Januari 1987 antara Presiden Soeharto dan Lee Kuan Yew dan Mahathir masing-masing di Singapura dan Kuala Lumpur. Pertemuan puncak bilateral Malaysia-Filipina, atau Singapura-Filipina, dan mungkin juga Muangthai-Filipina memang belum pernah terjadi. Agar supaya hubungan pribadi menjadi lebih erat dan secara demikian menjadi perekat solidaritas dan persatuan ASEAN, pemimpin-pemimpin negara-negara itu perlu melakukan pertemuan puncak seperti yang selama ini dikembangkan oleh Indonesia, Malaysia dan Singapura. Jelasnya, semakin banyak keterlibatan kepala-kepala pemerintahan dalam urusan-urusan ASEAN dan semakin erat hubungan pribadi antara mereka, semakin besar bobot kerjasama ASEAN. Ini barangkali adalah "cara ASEAN."

Opsi kedua adalah membentuk Dewan Menteri seperti diusulkan oleh *Task Force*. Perlu dicatat bahwa pada tahun 1977 Indonesia pernah mengusulkan untuk menghapuskan *Standing Committee* dan fungsi-fungsinya dibebankan kepada Sekretariat. Menurut usul Indonesia itu masing-masing negara anggota ASEAN menempatkan Duta Besarnya di Sekretariat Sentral ASEAN. Para Duta Besar ini, yang melakukan pertemuan di bawah pimpinan Sekretaris Jenderal, merupakan badan manajerial dan perencana kebijakan utama dalam tingkat eksekutif. Usul Indonesia ini menggambarkan suatu "Dewan Menteri-menteri ASEAN" dengan wewenang penuh untuk mengendalikan kebijakan-kebijakan perhimpunan. Opsi ini tidak ideal karena akan memberikan kesan supranasionalisme dan otonomi yang besar yang belum tentu dapat diterima oleh negara-negara anggota ASEAN.

Opsi ketiga adalah membentuk pertemuan gabungan, seperti diusulkan oleh Filipina, antara menteri-menteri luar negeri dan ekonomi yang berfungsi antara lain mematangkan rencana-rencana untuk pertemuan pada tingkat yang lebih tinggi. Selain sebagai forum konsultasi, pertemuan semacam itu juga memungkinkan para menteri mendiskusikan secara bersama berbagai bidang kerjasama yang menjadi perhatian bersama, khususnya di bidang ekonomi, dengan kemungkinan masukan-masukan politik dari menteri luar negeri. Akan tetapi pendekatan semacam ini belum tentu menjamin koordinasi yang baik antara kedua kelompok menteri itu dan bahkan bisa menyebabkan jalan buntu bagi perumusan rencana-rencana tertentu. Hal ini pada gilirannya akan melemahkan mekanisme kerja ASEAN secara keseluruhan.

Opsi lainnya yang mungkin paling "viable" adalah memisahkan pertemuan para menteri luar negeri (AFM) dari pertemuan tahunan para menteri ASEAN (AAMM). Konsekuensinya, posisi AAMM dalam struktur ASEAN akan menjadi lebih tinggi daripada AFM dan pertemuan para menteri ekonomi (AEM), dan merupakan puncak (*apex*) lembaga ASEAN bilamana

pertemuan tingkat tinggi tidak bersidang. AAMM akan merumuskan sasaran-sasaran ASEAN dalam kerangka kebijakan yang telah disetujui oleh kepala-kepala pemerintahan dan mengkoordinasikan tugas-tugas AFM dan AEM serta pertemuan-pertemuan menteri lainnya. AAMM juga bertanggungjawab atas hubungan ASEAN dengan rekan dialog.

Pemikiran lainnya adalah melembagakan pertemuan para menteri ASEAN untuk membahas berbagai masalah di bidang politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan. Mereka memiliki wewenang penuh untuk mengadakan pertemuan secara sektoral dan mengambil keputusan di bidangnya masing-masing. Pertemuan semacam ini akan dilakukan di bawah payung Pertemuan Para Menteri mengenai Masalah Tertentu (AMM).

Pendekatan yang terakhir ini juga "viable" karena bisa mencegah kemungkinan terjadinya "benturan kepentingan" antara dua kelompok menteri yang berbeda fungsi dan tanggungjawabnya. Akan tetapi kebutuhan untuk mengadakan pertemuan semacam itu memerlukan penelitian yang seksama. Ia mempunyai implikasi negatif, yaitu bahwa suatu masalah yang telah diputuskan dalam pertemuan tingkat menteri ekonomi misalnya, belum tentu disetujui oleh menteri luar negeri dari negara yang sama. Sebagai akibatnya suatu keputusan yang seharusnya segera bisa dilaksanakan menjadi tertunda. Jalan ke luar terhadap kemungkinan terjadinya jalan buntu ini adalah mengadakan pertemuan gabungan antara menteri luar negeri dan menteri yang bersangkutan (misalnya menteri yang menangani masalah ekonomi atau sosial). Apabila masih tetap tidak tercapai persetujuan, maka masalah itu bisa di bawa ke pertemuan tingkat tinggi. Akan tetapi apabila masalah itu tidak termasuk prioritas dalam agenda KTT, maka kemungkinan tercapai persetujuan mengenai masalah itu kecil.

Mungkin jalan ke luar yang paling baik adalah tetap mempertahankan struktur paralel dari AFM dan AEM sebagai dua organ utama pembuat keputusan. Akan tetapi "terms of reference" dari masing-masing pertemuan itu harus dirumuskan secara lebih jelas. Jalan ke luar lainnya adalah mengadakan pertemuan khusus yang diprakarsai oleh AMM atau AFM dan AEM. Pertemuan ini harus memberikan laporan kepada badan yang mengambil prakarsa. Pendekatan semacam ini sangat esensial untuk mencegah proliferasi pertemuan di antara menteri-menteri sektoral dan menghindari kemungkinan timbulnya masalah koordinasi dan wewenang.

Kelemahan lain dari struktur ASEAN menyangkut pengambilan keputusan. Metode pengambilan keputusan adalah satu faktor yang penting bagi efektivitas ASEAN. Metode konsensus yang dipraktekkan oleh ASEAN selama ini adalah untuk menjamin agar kepentingan-kepentingan pokok negara-negara anggota dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan. Pemimpin-pemimpin ASEAN mempertahankan metode ini sebagai metode

pengambilan keputusan mengenai masalah kebijakan utama baik dalam pertemuan tingkat puncak maupun menteri.

Satu hal yang mungkin tidak disadari adalah bahwa penerapan metode konsensus dalam berbagai masalah baik prosedural maupun substansial akan mengurangi efektivitas kerjasama ASEAN. Oleh sebab itu terdapat kebutuhan untuk melengkapi metode konsensus dengan metode pengambilan keputusan tambahan (*incremental decision making*) seperti dipraktekkan oleh MEE. Metode-metode itu adalah konsensus Enam minus X, mayoritas dua pertiga (*qualified majority*) dan mayoritas sederhana (*simple majority*). Untuk menjamin agar pendekatan-pendekatan itu tidak menimbulkan pertentangan pendapat atau melahirkan sub-kelompok, keputusan untuk memilih pendekatan tertentu dan penentuan nilai X harus didasarkan atas metode konsensus. Tujuannya adalah membuat proses pengambilan keputusan menjadi lebih luwes tanpa merongrong harmonisasi dan kohesivitas ASEAN.

Dalam pidato pembukaannya di muka Pertemuan Tahunan Para Menteri ASEAN Kespuluh di Singapura, mendiang Adam Malik mengatakan bahwa:

Dengan meningkatnya peranan dan keterlibatan menteri-menteri ASEAN lainnya di samping menteri luar negeri dan perlunya proses pengambilan keputusan secara lebih cepat, dirasakan bahwa struktur kelembagaan ASEAN tidak memadai lagi. Dalam hubungan ini Sekretariat ASEAN perlu diperkuat dan ASEAN perlu meninjau kembali Persetujuan Pembentukan Sekretariat ASEAN.

Selama ini terdapat kesan bahwa Sekretariat ASEAN tidak mampu menjalankan fungsinya akibat tiadanya tenaga trampil dan yang memadai. Usaha untuk memperkuat Sekretariat ASEAN terlihat pada tahun 1983 ketika ASEAN mengadakan perubahan atas Persetujuan Pembentukan Sekretariat ASEAN, khususnya yang menyangkut penunjukan staf tambahan. ASEAN percaya bahwa Sekretariatnya perlu diperkuat dengan tenaga-tenaga profesional dan didukung oleh dana yang memadai, dan secara demikian mampu meningkatkan fungsi dan peranannya dalam memonitor, koordinasi dan implementasi kegiatan-kegiatan ASEAN.

Pemikiran lain untuk memperkuat Sekretariat adalah menambah jumlah biro yang telah ada dengan biro-biro tambahan seperti Biro Perencanaan dan Studi Kebijakan, Biro Hubungan Dialog dengan Negara Ketiga dan Biro Ekonomi yang jumlahnya disesuaikan dengan jumlah komite ekonomi yang ada. Jadi Sekretariat ASEAN perlu diberi wewenang untuk mengambil prakarsa dalam bidang studi kebijakan dan perencanaan yang diperlukan bagi kerjasama regional. Selanjutnya, Biro Informasi dan Data juga perlu dipertimbangkan untuk mengumpulkan, mengolah dan menyebarluaskan informasi dan data statistik mengenai bidang-bidang kerjasama ASEAN. Biro ini harus memaparkan kenyataan mengenai ASEAN dan bidang kerjasamanya. Dengan penambahan biro-biro itu fungsi-fungsi yang sebelumnya dilakukan

oleh Sekretariat Teknik Interim (ITS) dialihkan ke Sekretariat dan secara demikian mencegah kemungkinan proliferasi pertemuan-pertemuan yang memang tidak diinginkan oleh ASEAN.

Dengan dibentuknya Sekretariat ASEAN tahun 1976, peranan Sekretariat Nasional ASEAN dalam melayani Pertemuan Tahunan Para Menteri ASEAN (AAMM) dan Standing Committee seharusnya hilang, akan tetapi hal itu tidak terjadi. Meskipun demikian terdapat kebutuhan untuk tetap mempertahankan Sekretariat Nasional yang fungsinya dibatasi pada koordinasi dan monitor partisipasi nasional dalam ASEAN. Fungsi mereka sebelumnya, yaitu melayani pertemuan-pertemuan ASEAN dan koordinasi hubungan ASEAN dengan rekan dialog, sekarang perlu dibebankan kepada Sekretariat ASEAN.

Dalam tingkat nasional terdapat kebutuhan untuk melengkapi departemen-departemen dengan staf yang profesional dengan tujuan memajukan partisipasi nasional secara efektif dalam program dan proyek-proyek ASEAN. Hal ini bukan saja akan menjamin persiapan-persiapan yang memadai untuk pertemuan-pertemuan ASEAN tetapi juga menjamin bahwa program dan kebijakan yang telah diterima oleh ASEAN diterjemahkan secara efektif dalam suatu aksi pada tingkat nasional.

Hingga sekarang Sekretariat ASEAN dikepalai oleh seorang Sekretaris Jenderal. Fungsi dan kekuasaan Sekretaris Jenderal ditetapkan dalam Pasal 3 Persetujuan Pembentukan Sekretariat ASEAN tahun 1976. Dalam prakteknya, fungsi dan kekuasaan sesungguhnya tidak menonjol dan terdapat kesan bahwa ia hanya bertindak atas instruksi Standing Committee dan Pertemuan Tahunan Para Menteri ASEAN. Oleh karena itu telah berkembang pemikiran untuk memberikan Sekretaris Jenderal suatu peranan promosi (*promotional role*) terutama untuk menjamin agar kepentingan komunitas ASEAN terwakili secara memadai dalam berbagai fora ASEAN. Hal ini misalnya bisa dicapai dengan menunjuk kembali Sekretaris Jenderal sebagai Sekretaris Jenderal ASEAN dan bukan Sekretaris Jenderal Sekretariat ASEAN seperti yang terlihat sekarang ini.

Pendekatan itu mungkin tidak akan diterima oleh karena ASEAN sampai saat ini kelihatannya belum siap untuk menerima suatu jabatan supra-nasional karena dianggap bertentangan dengan "cara ASEAN" yang dipraktekkan selama ini. Terdapat kesan bahwa ASEAN khawatir mengenai kemungkinan munculnya figur Sekjen yang kuat, sebab hal itu mungkin akan mengurangi kedaulatan masing-masing negara anggota. Kekhawatiran serupa pernah muncul di kalangan anggota-anggota Organisasi Persatuan Afrika seketika setelah ia dibentuk tahun 1963. Kekhawatiran kemudian menjadi berkurang ketika Ketua Eksekutif organisasi itu kemudian ditunjuk sebagai Sekretaris Jenderal Administratif.

Terlepas dari persoalan apakah pendekatan itu diterima atau tidak, jabatan Sekretaris Jenderal adalah jabatan yang cukup penting dalam ASEAN, oleh karena ia bukan saja bertanggungjawab atas suplai laporan tahunan kegiatan-kegiatan ASEAN tetapi juga menjadi sekretaris pertemuan para menteri. Kedudukannya ini memungkinkannya menjadi "link" utama antara berbagai badan pembuat keputusan dan secara demikian ia bisa meningkatkan koordinasi dan efisiensi dalam melaksanakan urusan-urusan ASEAN. Selanjutnya, mengingat tugas Sekretaris Jenderal yang luas terdapat pemikiran untuk membentuk jabatan Wakil Sekretaris Jenderal untuk membagi beban pekerjaan Sekretaris Jenderal dan mewakilinya dalam berbagai pertemuan. Perlu dicatat bahwa meskipun Sekretaris Jenderal mewakili kepentingan komunitas ASEAN, ia tidak merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang sebenarnya terletak pada masing-masing negara-negara anggota. Di sinilah keterbatasan kekuasaan Sekretaris Jenderal, kecuali kalau ia ditunjuk sebagai Sekretaris Jenderal ASEAN.

Tahun 1967 ASEAN telah muncul sebagai birokrasi regional. Menurut kebiasaan birokrasi itu cenderung untuk hidup menurut caranya dan dalam dunianya sendiri. Oleh karena itu ia tidak akan banyak mempersulit inisiatif-inisiatif yang datang dari luar birokrasi. Terdapat kesan bahwa birokrasi itu merasa terancam oleh adanya inisiatif paralel yang tumbuh dari kalangan swasta. Padahal inisiatif paralel itu cukup penting untuk memperkuat kerjasama regional ASEAN, khususnya dalam bidang ekonomi. Kecuali kalau terjadi perubahan dalam falsafahnya, meningkatnya kelompok birokrasi dalam berbagai komite ASEAN misalnya tidak akan mampu menjamin terciptanya mekanisme efektif dari prakarsa-prakarsa yang dilakukan oleh sektor swasta. Birokrasi yang kaku dari komite-komite (ekonomi) harus dihilangkan. Latar-belakang keadaan itulah yang telah mendorong lahirnya pemikiran untuk menjadikan sektor swasta sebagai bagian integral dalam struktur ASEAN sehingga memungkinkannya berinteraksi dengan lembaga-lembaga pemerintahan melalui cara-cara yang berarti.

Harus diakui bahwa sektor swasta khususnya di negara-negara sedang berkembang tidak dapat beranjak terlampaui jauh tanpa adanya dukungan dan restu dari pemerintah, apalagi kalau mereka dipandang sebagai saingan bagi birokrasi. Para perencana ekonomi ASEAN perlu memahami pentingnya peranan sektor swasta dalam kerjasama ekonomi ASEAN. Mereka perlu diberi tempat dalam mekanisme ASEAN dan bobot yang lebih besar dalam perencanaan proyek-proyek ASEAN. Ketua-ketua dari NGO itu, misalnya Kamar Dagang dan Industri ASEAN (ACCI), bisa menghadiri sidang terbuka Pertemuan Para Menteri Ekonomi ASEAN, sementara ketua kelompok kerja NGO itu (kalau ada) bisa menghadiri pertemuan-pertemuan komite tetap. Dalam forum itu, wakil-wakil NGO bisa mengajukan pendapat mereka, akan tetapi mereka tetap tidak memiliki peranan dalam pengambilan keputusan

yang sesungguhnya terletak pada masing-masing pemerintah. Singkatnya, interaksi antara NGO dan lembaga-lembaga pemerintah harus berlangsung baik dalam tingkat nasional maupun regional.

Apa yang dipaparkan di atas adalah sebagian dari opsi dan pendekatan yang lebih luas. Opsi dan pendekatan yang diajukan oleh satu negara anggota ASEAN belum tentu diterima oleh anggota lainnya. Apalagi telah berlaku suatu anggapan bahwa suatu kerjasama politik atau ekonomi hanya akan dimajukan apabila kerjasama itu mampu melayani kepentingan nasional masing-masing anggotanya. Ini berarti mekanisme kerjasama yang diusulkan haruslah mencerminkan unsur atau mengakomodasikan kepentingan nasional masing-masing negara anggota. Dilihat dari perspektif nasional memang mudah membayangkan suatu mekanisme yang demikian itu. Akan tetapi menterjemahkan pemikiran itu ke dalam suatu struktur kerjasama regional yang konkret dan sesuai dengan kondisi serta perkembangan ASEAN saat ini bukanlah suatu tugas yang mudah. Di sinilah perlunya peranan konsensus. Kegagalan mencapai konsensus juga bukan suatu hal yang tidak mungkin terjadi. Bila ini terjadi keputusan yang akan diambil hanyalah "setuju untuk tidak setuju." Ini barangkali juga "cara ASEAN."

PENUTUP

ASEAN akan tetap merupakan kerjasama antar-pemerintah yang longgar yang bertujuan memperkuat negara-negara anggotanya sebagai entitas nasional. Dalam usianya yang kedua puluh terdapat petunjuk bahwa ASEAN telah melangkah ke tingkat kerjasama ekonomi dan politik yang lebih tinggi dan erat. Lebih lanjut, ASEAN lebih berorientasi kepada hasil-hasil usaha yang menghendaki adanya reformasi dalam cara kerjanya. Semakin cepat perhatian diberikan kepada masalah ini, semakin besar jaminan bagi masa depan ASEAN. Lebih dari itu, keterlibatan kepala-kepala pemerintahan negara-negara anggota ASEAN dan hubungan pribadi mereka satu sama lain akan tetap menjadi unsur vital dalam kerjasama dan kehidupan ASEAN di masa depan. Pemimpin-pemimpin ASEAN percaya bahwa "cara ASEAN" semacam ini harus dipertahankan dan dikembangkan.

Perubahan-perubahan atau penyempurnaan mekanisme kerjasama ASEAN tidak perlu dilakukan secara drastis, tetapi harus didasarkan atas sistem yang telah ada. Perlu dicatat bahwa institusi-institusi kunci dari kerangka kerjasama regional ASEAN sudah ada. Yang diperlukan adalah "streamlining" proses dan mekanisme kerja ASEAN. Lebih lanjut, selain harus sesuai dengan tujuan dan fungsi ASEAN, kerangka institusional ASEAN juga harus memiliki kemampuan dan keluwesan untuk memungkinkan penanganan urusan-urusan ASEAN menjadi lebih efisien.

Perlu dicatat pula bahwa kepala-kepala pemerintahan ASEAN sekarang ini memiliki wibawa nasional untuk memerintahkan kerjasama intra-ASEAN dalam tingkat yang lebih tinggi dan berarti. Oleh sebab itu saat ini merupakan kesempatan yang paling baik untuk mengembangkan kerjasama dalam tingkat yang lebih tinggi dan kerangka institusional yang lebih sederhana tetapi kuat, meskipun dengan "cara ASEAN." Dalam hubungan ini perlu dikutip ucapan mending Tun Abdul Razak di muka Pertemuan Bersama Komite Tetap ASEAN dan Sekretaris Jenderal pada tahun 1974 bahwa "Pada hakikatnya yang penting adalah hasil-hasilnya. Kita harus menghindari struktur-struktur kelembagaan yang besar-besar yang memberi dan membesarkan harapan rakyat dan akhirnya menimbulkan kekecewaan dan frustrasi."

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Terbitan Resmi

1. ASEAN Secretariat. *ASEAN Document Series 1967-1986*. Jakarta: ASEAN Secretariat, Mei 1986.
2. "Guidelines for ASEAN Relations with NGOs." Revised Paper. ASEAN Secretariat, 1986.
3. "Proposed ASEAN Organizational Structure," Philippine Paper, 1987.
4. *Progress Report of the ASEAN Task Force 1983*.
5. *Report of the First Meeting of Issue Committee XV on the Machinery of ASEAN Cooperation, High Level Steering Committee (HLSC)*. Manila, 14-15 April 1987.
6. Sekretariat Nasional ASEAN. *Hubungan ASEAN dengan Organisasi ASEAN Non-Pemerintah*, Jakarta: Departemen Luar Negeri, n.d.

Buku

1. Broinowski, Alison ed. *Understanding ASEAN*, London: The Macmillan Press, 1983.
2. Indorf, Hans H. *ASEAN: Problems and Prospects*, Occasional Paper No. 38. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1975.
3. Rajendran, M. *ASEAN's Foreign Relations: The Shift to Collective Actions*. Kuala Lumpur: Arenabuku sdn.bhd, 1985.
4. *Regionalism in Southeast Asia*. Proceeding of a Conference. Jakarta, Centre for Strategic and International Studies, 22-25 Oktober 1974.

Makalah/Artikel

1. Alagappa, Muthiah. "ASEAN Institutional Framework and Modus Operandi: Recommendation for Change." Makalah yang disampaikan pada *Kongres Ekonomi ASEAN I*, Kuala Lumpur, 13-23 Maret 1987.
2. Irvine, David. "Making Haste Less Slowly: ASEAN from 1975," dalam *Understanding ASEAN*, Edited by Alison Broinowski. London: The Macmillan Press, 1983.
3. Irvine, Roger. "The Formative Years of ASEAN: 1967-1975," dalam *ibid*.

4. Luhulima, C.P.F. "ASEAN Institution and Modus Operandi: Looking Backward, Looking Forward." Makalah yang disampaikan pada *Kongres Ekonomi ASEAN I*. Kuala Lumpur, 13-23 Maret 1987.
5. Patmanathan, M. "Political Dynamics of ASEAN Cooperation." Makalah yang disampaikan pada Simposium mengenai *ASEAN: Review and Preview*. Malaysian Economic Association, 1 Agustus 1977.
6. "Restrukturisasi ASEAN Belum Matang." *Kompas*, 1 Agustus 1977.
7. Wanandi, Jusuf. "The Future of ASEAN: An Indonesian View." *Kuliah Tahunan Tun Ismail Ali Keenam*. Kuala Lumpur, 24 Februari 1987.

Dimensi Ekonomi Politik Kerjasama Fungsional

J. Kusnanto ANGGORO

Hingga kini ASEAN dikenal sebagai wadah kerjasama regional yang memusatkan perhatiannya pada bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan. Meskipun demikian, keinginannya untuk menciptakan perdamaian dan keamanan di kawasan Asia Tenggara seperti tercantum dalam Deklarasi Bangkok merupakan petunjuk bahwa pembentukan ASEAN diwarnai pula oleh pertimbangan politik. Dalam kaitan semacam ini, penekanan ASEAN pada kerjasama-kerjasama non-politik tampaknya dimaksudkan sebagai sarana untuk mempertahankan dan memperteguh keterikatan politik ASEAN.

Sebagai perhimpunan negara yang terletak dalam satu kawasan, keterikatan politik itu hanya dapat terbentuk dan terpelihara jika negara-negara yang bergabung di dalam perhimpunan memiliki persepsi yang tidak jauh berbeda dalam mengidentifikasi dan menafsirkan sumber, sifat maupun bobot ancaman. Sementara itu, sebagai perhimpunan negara-negara berkembang, dengan perkecualian Singapura dan Brunei Darussalam, kesinambungan keterikatan politik hanya dapat dijamin jika bidang-bidang kerjasama tertentu dianggap mampu menciptakan peluang yang lebih besar bagi pembangunan nasional negara-negara anggotanya. Hingga tingkat tertentu, kenyataan geopolitik dan keharusan pembangunan ekonomi itu mempengaruhi format dan tingkat keterikatan politik.

Boleh jadi para pemimpin ASEAN beranggapan bahwa Asia Tenggara bukan merupakan ajang utama pertarungan superpower, mungkin pula justru karena perbedaan persepsi mereka mengenai sumber ancaman, atau barangkali karena kesadaran bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi merupakan sarana legitimasi bagi sesuatu pemerintahan, maka keharusan geopolitik dan keniscayaan pembangunan ekonomi itu menemukan sintesisnya pada anggapan bahwa sumber ancaman utama bagi perdamaian dan keamanan negara-negara ASEAN adalah ancaman dari dalam negeri. Dan untuk meredakan an-

caman semacam itu, sesuai dengan taraf pembangunan sosial-ekonomi maupun kemajemukan pelapisan sosialnya, setiap negara ASEAN memberi prioritas utama pada pembangunan ekonomi. Dalam pemikiran semacam inilah keterikatan politik maupun fungsionalitas ekonomi merupakan dua sisi dari mata uang yang sama.

Meskipun demikian, keterikatan politik maupun fungsionalitas ekonomi bukanlah fenomena yang tumbuh dengan sendirinya setelah terbentuknya wadah kerjasama regional. Sebaliknya, ia justru merupakan fenomena yang pertumbuhan dan perkembangannya membutuhkan serangkaian kerjasama secara bertahap dan berkesinambungan. Lebih dari itu, keterikatan politik maupun fungsionalitas ekonomi itu pun tampaknya akan dapat dipertahankan hanya jika sesuatu bidang kerjasama dianggap mampu memberi manfaat nyata, langsung ataupun tidak, kepada negara-negara yang saling menjalin hubungan kerjasama.

Kesulitannya adalah bahwa apa yang dianggap sebagai manfaat nyata itu seringkali tidak dapat terwujud karena ia terbentur pada beberapa kendala. Selama ini, kurangberhasilan beberapa bidang kerjasama ekonomi ASEAN, misalnya, dipercaya sebagai salah satu akibat non-komplementaritas komoditi utama maupun perbedaan kemampuan kelembagaan masing-masing negara anggota ASEAN untuk mengejawantahkan suatu kesepakatan. Tetapi apa pun sebabnya, dalam jangka panjang kurangberhasilan itu dapat mengikis keterikatan politik yang telah berhasil digalang. Kemungkinan ini akan semakin besar terutama jika ia disertai pula oleh pergantian generasi, meningkatnya saling ketergantungan lintas kawasan maupun menyusutnya intensitas ancaman luar.

Usaha untuk mempertahankan keterikatan politik dan fungsionalitas ekonomi itu ditempuh melalui apa yang dikenal sebagai kerjasama fungsional. Dalam kerangka ASEAN, meskipun ia sebenarnya dapat mempunyai ruang lingkup yang lebih luas, kerjasama fungsional ditafsirkan sebagai kerjasama dalam bidang non-politik dan non-ekonomi. Pada awal perkembangannya, kerjasama fungsional ASEAN dikelola oleh Komite Tetap Kegiatan Sosial-Budaya yang meliputi bidang kesejahteraan sosial, pencegahan pencemaran lingkungan, pendidikan, kebudayaan serta pemuda dan olahraga. Tetapi karena pembidangan seperti itu dianggap kurang memiliki pusat perhatian dan saling tumpang-tindih, sejak KTT ASEAN II di Kuala Lumpur (1977) ia dikoordinasi oleh tiga komite yang masing-masing mengelola kerjasama di bidang pembangunan sosial, kebudayaan dan informasi serta ilmu pengetahuan dan teknologi.

Reorganisasi itu mencerminkan bukan hanya penyusunan kembali perangkat kelembagaan yang mengelola kerjasama non-politik dan non-ekonomi melainkan juga sebagai pengejawantahan semangat yang mulai muncul dalam KTT ASEAN I di Bali (1976). Sejak pertemuan tingkat tinggi itu kerjasama fungsional mulai memusatkan perhatiannya pada masyarakat pedesaan dan

kelompok-kelompok sosial berpendapatan rendah lainnya yang memang merupakan bagian terbesar lapisan sosial di negara-negara anggota ASEAN.¹ Pusat perhatiannya pada masyarakat miskin ini bahkan seringkali ditafsirkan sebagai mandat pemerataan pembangunan yang mulai dianggap sebagai suatu keharusan.

Meskipun demikian, neraca keberhasilan suatu kerjasama fungsional niscaya dapat dilihat bukan hanya pada segi dipenuhi atau tidaknya aspek pemerataan pembangunan itu melainkan juga pada kemampuannya untuk memperluas ruang lingkup bidang kerjasama, vertikal dan/atau horisontal, maupun untuk memperteguh keterikatan politik dan fungsionalitas ekonomi. Pertimbangan seperti itu pula yang akan mewarnai tulisan ini meskipun dalam garis besarnya ia tetap berpijak pada pembidangan kerjasama fungsional yang dirumuskan dalam KTT Kuala Lumpur.² Oleh sebab itu pembahasan mengenai instrumen sosial dalam pemerataan pembangunan, meskipun ia akan memusatkan perhatiannya pada kegiatan yang dilakukan oleh Komite Pembangunan Sosial (*Committee on Social Development* - COSD), bukan merupakan bagian yang terpisah dari kegiatan fungsional yang lain. Alasan yang sama berlaku pula dalam pembahasan mengenai sosialisasi dan komitmen ASEAN dan peningkatan sumberdaya teknologi yang berturut-turut menjadi bidang garapan Komite Kebudayaan dan Informasi (*Committee on Cultural and Information* - COCI) serta Komite Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (*Committee on Science and Technology* - COST). Sementara itu, kerjasama yang selama ini dijalin dalam kerangka AIPO (*ASEAN Inter-Parliamentary Organization*) tidak menjadi bagian dalam tulisan ini, meskipun ia mengisyaratkan citra fungsionalisme. Berbeda dari komite-komite kerjasama fungsional yang lain, AIPO lebih diwarnai karakter lintas-fungsional daripada membidangi dan memusatkan perhatiannya pada fungsionalitas tertentu.

INSTRUMEN SOSIAL UNTUK PEMERATAAN PEMBANGUNAN

Dari satu segi, terlepas dari soal apakah ia merupakan hasil usaha bersama atau sendiri-sendiri, negara-negara ASEAN memang telah menunjukkan be-

¹Lihat diktum yang membicarakan usaha untuk mencapai stabilitas politik dalam "Declaration of ASEAN Concord," *ASEAN Documents Series 1967-1986* (Jakarta: ASEAN Sekretariat, 1986), hal. 32. Tanpa disebut secara khusus ketentuan yang menyangkut Deklarasi Bangkok, Deklarasi Kerukunan ASEAN maupun Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara yang digunakan dalam tulisan ini merujuk pada dokumen yang diterbitkan oleh Sekretariat ASEAN itu.

²Tentang kegiatan yang dilakukan oleh komite-komite kerjasama fungsional lihat C.P.F. Luhulima et al., "Dimensi Kerangka Kegiatan dalam Kerjasama ASEAN," *Laporan Penelitian* (Jakarta: Sekretariat Nasional dan Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 1986), hal. 172-283. Data kronologi, komite dan proyek yang dilaksanakan serta dipakai dalam tulisan ini mengacu pada Laporan Penelitian tersebut.

berapa kemajuan dalam pembangunan ekonominya.³ Laju pertumbuhan ekonomi rata-rata negara ASEAN hampir selalu lebih tinggi daripada tingkat yang dicapai negara-negara berkembang pada umumnya. Lagipula, keberhasilannya untuk mencapai dan mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi itu disertai pula oleh menyusutnya tingkat kemiskinan massal dan meningkatnya tingkat kemampuan membaca, harapan hidup maupun indikator-indikator kesejahteraan jasmani yang lain.

Meskipun demikian hal itu tidak sepenuhnya dapat ditafsirkan sebagai meningkatnya taraf hidup masyarakat secara keseluruhan. Indikator prestasi pembangunan yang digunakan hampir selalu merujuk pada lingkup nasional tetapi kurang memperhatikan kesenjangan antar-daerah maupun lapisan sosial. Hingga pertengahan dasawarsa 1970-an, dengan perkecualian Singapura, ketimpangan sosial masih mewarnai sebagian besar negara-negara ASEAN. Dalam waktu kurang-lebih sewindu setelah terbentuknya ASEAN itu, kenyataan di Indonesia, Filipina dan Malaysia bahkan memperlihatkan gejala merosotnya pendapatan rumah tangga di kalangan 40% lapisan sosial paling bawah. Pada saat yang sama 20% lapisan sosial menengah dan atas menerima sekitar separuh dari keseluruhan pendapatan nasional.⁴ Gejala itu merupakan pertanda bahwa pertumbuhan ekonomi tidak selalu disertai oleh pemerataan dan keadilan sosial.

Bersamaan dengan menguatnya semangat yang terkandung dalam dasawarsa kedua pembangunan PBB,⁵ gelagat akan melebarnya ketimpangan sosial itu membuahakan kesadaran tentang pentingnya dimensi pemerataan hasil-hasil pembangunan di kalangan pemimpin-pemimpin ASEAN. Oleh sebab itu, selain karena stabilitas politik nasional yang semakin kokoh sehingga kurang memerlukan pertumbuhan ekonomi sebagai legitimasi politik, dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN (1976) terlihat betapa pemimpin-pemimpin ASEAN mulai mencurahkan perhatiannya pada peningkatan taraf hidup dan keadilan sosial bagi masyarakat pedesaan dan berpendapatan rendah pada umumnya melalui kerjasama ekonomi dan pembangunan sosial. Seperti digariskan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN, langkah-langkah yang hendak ditempuh untuk memenuhi keinginan itu membuktikan bahwa instrumen sosial tidak dapat dipisahkan dari instrumen ekonomi.

Berbeda dari instrumen ekonomi yang lebih memusatkan perhatiannya pada kebijakan perdagangan, investasi dan industri seperti, antara lain, tercerc-

³Lihat tabel yang disajikan Donald Crone, "ASEAN's Third Decade: Building Greater Equity," *Contemporary Southeast Asia* Vol. IX, No. 1 (Juni 1987): hal. 26-27.

⁴*Ibid.*, hal. 28.

⁵Semboyan "pemerataan," atau sekurang-kurangnya "pertumbuhan dengan pemerataan" yang mewarnai dasawarsa pembangunan kedua PBB dalam dasawarsa 1970-an tercermin dalam beberapa tulisan, antara lain, Irma Adelman and Cynthia T. Morris, *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries* (Stanford: Stanford University Press, 1973) dan Hollis Chenery et al., *Redistribution with Growth* (Oxford: Oxford University Press, 1974).

min dalam PTA (*Preferential Trading Arrangements*), AIJV (*ASEAN Industrial Joint Ventures*) ataupun AIC (*ASEAN Industrial Complementation*), instrumen sosial lebih mengarah pada serangkaian usaha yang menyentuh langsung akar-akar kemiskinan dan ketimpangan sosial. Ia melibatkan tidak saja aspek kesejahteraan sosial tetapi juga aspek pemenuhan kebutuhan pokok. Karena itu pula kerjasama fungsional ASEAN dalam bidang pembangunan sosial, seperti terlihat dari sub-komite dan/atau kelompok ahli yang dibentuknya, mencakup bidang penanggulangan bencana alam, narkotika dan obat bius, pendidikan, kesehatan dan gizi, kependudukan serta peningkatan peranan wanita dan pemuda.

Dalam bidang kesejahteraan sosial, misalnya penanggulangan bencana alam serta pencegahan penyalahgunaan narkotika dan obat bius telah digalang beberapa bentuk kerjasama, mulai dari temu wicara dan temu karya hingga pelaksanaan proyek-proyek yang dianggap relevan. Dan sebagai lambang meluasnya ruang lingkup kerjasama itu, pertemuan berkala yang semula diselenggarakan pada tingkat Kelompok Ahli sejak tahun 1984 telah diubah menjadi pertemuan Pejabat-pejabat Senior. Lagipula, ASEAN telah berhasil menjalin kerjasama dengan, dan memperoleh bantuan finansial dari, beberapa pihak di luar ASEAN untuk mewujudkan proyek-proyek tertentu.

Barangkali hal itu dapat dianggap sebagai salah satu petunjuk keberhasilan ASEAN sebagai suatu kesatuan. Meskipun demikian perbedaan tingkat keberhasilan antara bidang penanggulangan bencana alam dan pencegahan penyalahgunaan narkotika dan obat bius mungkin memperkuat dugaan bahwa perluasan bidang kerjasama akan lebih mudah dilakukan jika ia kurang memiliki kandungan politik. Berlainan dari proyek-proyek penanggulangan bencana alam yang sudah menjurus pada dilakukannya operasi-operasi gabungan, misalnya, penanggulangan masalah narkotika dan obat bius hingga kini belum berhasil membuahkan suatu hukum bersama yang berlaku di semua negara ASEAN. Kebulatan tekadnya dalam fora internasional⁶ dan persamaan persepsinya mengenai ancaman narkotika dan obat bius tampaknya belum berhasil menembus jalan buntu yang ditimbulkan oleh perbedaan sanksi hukum yang diberlakukan pada para penyalahguna obat-obat terlarang itu.

Tentu saja kemacetan dalam mengusahakan keseragaman sanksi itu tidak mengecilkan arti keberhasilan lain yang dicapai oleh kerjasama di bidang pembangunan sosial. Apalagi jika disadari bahwa instrumen ekonomi dan sosial merupakan perangkat yang saling berkaitan untuk mencapai pemerataan pembangunan dan keadilan sosial, seperti tersirat dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN, maka COSD memang harus lebih menitikberatkan kegiatannya pada upaya untuk memenuhi kebutuhan pokok terutama bagi kelompok 40%

⁶Salah satu di antaranya adalah kesatuan pendapat negara-negara anggota ASEAN untuk mengajukan pandangannya dan menuntut disusunnya suatu Konvensi Internasional tentang Penyalahgunaan Narkotika dan Obat Bius dalam Konperensi Wina (Juni 1987).

lapisan sosial paling miskin. Memang, pemenuhan kebutuhan pokok yang hingga tingkat tertentu tercermin dalam beberapa program COSD tidak mengacu seluruhnya pada teori pembangunan yang dirumuskan oleh para ekonom pada awal dasawarsa 1970-an.⁷ Lebih dari itu, ia memberi prioritas bukan hanya pada masalah pangan, kesehatan dan gizi melainkan juga kegiatan-kegiatan yang diarahkan pada optimalisasi penggunaan sumberdaya manusia maupun masalah kependudukan pada umumnya.

Dalam sepuluh tahun belakangan ini, selain beberapa fora ilmiah dan pertemuan antar-pejabat-pejabat pemerintah di berbagai tingkat, telah dilaksanakan lebih dari 40 proyek yang dalam garis besarnya dapat dikatakan sebagai pengejawantahan semangat pemenuhan kebutuhan pokok. Lagipula, setelah terbentuknya Gugus Pengkoordinasian Masalah Kependudukan (1980) dan Proyek Pengembangan Sumberdaya Manusia (1981), negara-negara ASEAN berhasil menjalin hubungan kerjasama yang lebih luas dengan mitra-mitra dialognya di kawasan Asia-Pasifik.

Lebih dari itu, proyek-proyek yang dilaksanakan dalam kerangka kerjasama ASEAN memang mengesankan pendekatan yang menyeluruh. Proyek-proyek kependudukan, misalnya, tidak terbatas lagi pada masalah Keluarga Berencana tetapi mencakup pula masalah pembangunan pedesaan. Dengan bantuan Jepang, proyek pengembangan sumberdaya manusia mulai menelusuri hubungan kausal antara kemiskinan masyarakat desa dan kesempatan kerja. Proyek inilah yang kemudian menghasilkan pembentukan Pusat Pembangunan Pedesaan melalui Penggalakan Kegiatan di Bidang Industri Pertanian.

Meskipun demikian, sumbu utama keberhasilan sesuatu proyek bersama sesungguhnya tidak dapat dilihat hanya pada frekuensi atau intensitas kegiatannya, terutama jika kegiatan itu hanya memusatkan perhatiannya pada kegiatan ilmiah, tetapi juga pelaksanaannya dalam program aksi pada tingkat nasional. Sementara itu, meningkatnya keterlibatan pihak luar tidak dapat selalu ditafsirkan sebagai petunjuk keberhasilan, betapapun ia memang dapat dianggap sebagai isyarat meningkatnya kepercayaan, solidaritas dan keterikatan politik pihak luar itu kepada kerjasama yang dilakukan oleh suatu wadah kerjasama regional. Sekurang-kurangnya dalam jangka pendek, satu aspek yang kelihatannya lebih penting daripada sekadar sifat dan lingkup kegiatan dan/atau daya tariknya bagi pihak luar itu adalah soal apakah kegiatan kerjasama tertentu dapat tercermin dalam kebijakan nasional maupun sanggup menyelesaikan masalah dasar yang dihadapi sehingga ia dapat dipandang sebagai manfaat nyata bagi mereka yang terlibat dalam kerjasama itu.

⁷Sebagai model pendekatan yang bercakupan global, untuk pertama kalinya konsep kebutuhan pokok dikembangkan oleh Yayasan Bariloche di Argentina. Lihat *Latin American World Model* (Buenos Aires: Bariloche Foundation, 1974).

Dalam kaitan seperti itulah beberapa proyek kerjasama ASEAN sesungguhnya belum menyentuh masalah pokok yang dihadapi oleh negara-negara anggotanya. Proyek-proyek dalam bidang kesehatan dan gizi, misalnya, yang selama ini menggarap masalah penerangan tentang cara hidup sehat melalui peningkatan gizi dan keberhasilan lingkungan mungkin kurang mengenai sasarannya selama hal itu tidak disertai peningkatan pendapatan masyarakat atau sekurang-kurangnya penjelasan mengenai bagaimana masyarakat miskin dapat memanfaatkan potensi lokal, termasuk apotik hidup dan obat-obat tradisional untuk menjaga kondisi kesehatannya. Tidak terdapatnya proyek-proyek itu, bersamaan dengan pemusatannya pada usaha penanganan "penyakit kota," misalnya penyakit jantung dan *diabetes*, memperlihatkan bahwa kerjasama kesehatan dan gizi lebih diwarnai oleh elitisme.

Kecenderungan elitis itu tampaknya juga dapat terlihat dalam beberapa kegiatan dalam kerangka kerjasama wanita dan pemuda yang berturut-turut dikelola oleh Program Wanita ASEAN dan Kelompok Ahli Masalah Kepemudaan. Latihan Kesekretariatan dan Keperawatan bagi Para Wanita atupun Program Kapal Remaja Asia Tenggara bagi Para Pemuda, misalnya, mungkin dapat dianggap sebagai petunjuk bahwa wanita dan pemuda desa kurang memperoleh perhatian dalam kerjasama ASEAN. Boleh jadi kenyataan itu memang tidak harus mengecilkan arti kerjasama yang telah dilakukan selama ini. Selain barangkali karena masalah prioritas, peningkatan peranan wanita dan pemuda desa dalam pembangunan nasional tampaknya memang akan sukar diselenggarakan dalam kerangka kerjasama. Berbeda dari rekan-rekan mereka di kota-kota besar yang karena tingkat pendidikan dan budaya politiknya menghendaki simbolisasi keterlibatan, betapapun keterlibatan itu bersifat elitis, wanita dan pemuda desa lebih memerlukan realisasi keterlibatan, terutama dalam bentuk penciptaan kesempatan kerja. Dan hampir semua negara ASEAN menghadapi kesulitan untuk memecahkan masalah kesempatan kerja, terutama karena orientasinya pada strategi pertumbuhan yang disangga oleh sektor industri modern yang padat modal.

Orientasi pembangunan seperti itu tentu tidak selamanya buruk. Bahkan pemenuhan kebutuhan pokok pun, hingga tingkat tertentu, memerlukan instrumen ekonomi, misalnya laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan mantab, penataan kembali investasi ke sektor-sektor yang mampu menyerap tenaga kerja dan perubahan pola produksi maupun konsumsi masyarakat. Meskipun demikian, inti strategi kebutuhan pokok, terutama jika dikaitkan dengan soal ketenagakerjaan, adalah perpaduan instrumen ekonomi dengan instrumen sosial berupa keseimbangan antara kewajiban dan hak dalam suatu hubungan produksi. Langsung maupun tidak, hal ini berkaitan dengan peningkatan ketrampilan dan penciptaan hubungan perburuhan tertentu.

Kerjasama pembangunan sosial ASEAN sesungguhnya tidak mengabaikan masalah-masalah itu. Secara terpisah, Komite Pengkoordinasian Kawasan yang bernaung di bawah Sub-Komite Pendidikan ataupun Sidang Khusus

Menteri Perburuhan ASEAN telah melakukan banyak hal untuk meningkatkan harkat kaum buruh, antara lain melalui latihan ketrampilan dan perlindungan keamanan industri. Bahkan untuk memperkuat kerjasama di bidang perburuhan telah diselenggarakan dialog antara ASEAN dan UNDP (*United Nations Development Programme*) yang kemudian membuahkan penandatanganan dokumen tentang Hubungan Industrial ASEAN (1984).

Tanpa bermaksud mengurangi arti kerjasama yang telah dijalin dalam kerjasama perburuhan dan ketenagakerjaan, betapapun ia terbatas pada peningkatan ketrampilan sebagian kecil lapangan kerja di sektor industri dan/atau peningkatan keamanan industri, sesungguhnya ASEAN belum dapat menyelesaikan masalah yang lebih mendasar. Pemusatannya pada proyek ketenagakerjaan dalam sektor industri hingga kini belum diimbangi dengan perhatian yang sama dalam sektor pertanian. Dari lima proyek bersama, misalnya, hanya satu proyek yang berkaitan dengan latihan keahlian di bidang pertanian.

Lagipula, pola hubungan industrial yang selama ini dilaksanakan tampaknya tidak dapat menyelesaikan masalah ketenagakerjaan yang paling mendasar, yaitu peningkatan "tawar-menawar bersama" (*collective bargaining*) para pekerja. Hingga tingkat tertentu, tawar-menawar bersama itu hanya dapat diwujudkan jika kaum pekerja mempunyai hak individual, termasuk hak mogok dan hak berserikat. Dan, meskipun dalam tingkatan yang berlainan, formasi hubungan industrial di semua negara anggota ASEAN agaknya tidak mungkin memenuhi harapan itu.⁸ Dominasi pemerintah dalam hubungan industrial di Indonesia dan Singapura ataupun fragmentasi gerakan buruh di Filipina, Malaysia dan Muangthai mungkin merupakan kondisi yang menghambat berkembangnya tawar-menawar bersama di kalangan kaum pekerja.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa meskipun dalam bidang dan aspek tertentu telah dicapai kemajuan, kerjasama pembangunan sosial masih menghadapi kendala ekonomi maupun politik. Dalam situasi seperti ini, barangkali bukan instrumen sosial yang harus mengemban fungsi sebagai sarana pemerataan pembangunan. Instrumen ekonomi dan politik, misalnya dalam bentuk penataan kembali titik-berat penanaman modal dan/atau orientasi pertumbuhan, barangkali akan lebih tepat mengenai sasaran yang hendak dicapai melalui kerjasama pembangunan sosial. Meskipun demikian, seperti akan dibahas pada bagian lain tulisan ini, penyusunan program dan proyek lintas-komite tampaknya merupakan salah satu pilihan jika kerjasama pembangunan sosial hendak dipertahankan dalam bentuknya yang sekarang.

⁸Lihat Elias T. Ramos, "Strategi Hubungan Perburuhan di Asia Tenggara, Analisa Perbandingan," *Prisma* No. 12 (Desember 1982): hal. 38-47; cf. Basu Sharma, "Regionalism and ASEAN Industrial Relations," dalam *ASEAN Economic Bulletin* Vol. 3, No. 2 (November 1986): hal. 248-254.

KEGIATAN KULTURAL, ARUS INFORMASI DAN REGIONALITAS

Elit politik yang kini memegang kendali pemerintahan di Malaysia dan Singapura masih menafsirkan prakarsa Indonesia untuk membentuk ASEAN sebagai salah satu petunjuk nyata bahwa Indonesia memiliki kemauan politik untuk menjalin hubungan bersahabat dengan negara-negara tetangganya di kawasan Asia Tenggara. Penafsiran itu memang beralasan, karena pada kenyataannya normalisasi kembali hubungan diplomatik yang secara resmi mengakhiri masa konfrontasi juga baru dilakukan setelah terbentuknya ASEAN. Bersamaan dengan menyusutnya komitmen Inggris, hal itu telah menciptakan situasi tertentu sehingga bernaung di bawah satu wadah kerjasama dengan Indonesia akan lebih menguntungkan Malaysia dan Singapura daripada jika ia di luarnya.

Pada saat yang sama Indonesia memprakarsai pembentukan ASEAN sebagai lambang perubahan orientasi politik luar negeri yang semula dianggapnya terlampaui berkiblat ke blok Timur. Hal ini tentu menjadi salah satu pertimbangan karena, sekurang-kurangnya hingga pertengahan dasawarsa 1960-an, Indonesia merupakan satu-satunya negara Asia Tenggara maritim yang kurang pro-Barat. Titik-beratnya pada pembangunan ekonomi yang mewarnai kebijakan Pemerintah Orde Baru dan keinginannya menyerap modal asing, seperti tercermin pada diundangkannya peraturan Penanaman Modal Asing (1967), memerlukan perubahan orientasi politik luar negeri terutama kepada negara-negara Barat yang dianggapnya sebagai sumber bantuan finansial maupun teknologi. Selain karena pertimbangan ekonomi-politik itu, tampaknya Indonesia juga beranggapan bahwa ASEAN akan memberi peluang yang lebih besar untuk mengukuhkan kedudukannya sebagai pemimpin kawasan.

Sementara itu Filipina dan Muangthai pun menganggap ASEAN sebagai formasi baru yang bermanfaat. Mereka tidak dapat mengingkari kenyataan geopolitiknya sebagai bagian dari Asia Tenggara betapapun kenyataan itu tidak didukung oleh keseragaman pengalaman kolonial. Dan oleh karenanya, melibatkan diri dalam badan kerjasama yang diprakarsai Indonesia barangkali dapat membuka peluang yang lebih besar bagi Filipina maupun Muangthai untuk diterima sebagai warga kawasan. Kewargaan itu bukannya tidak penting, terutama dalam hubungan antar-negara yang terletak dalam satu kawasan yang diwarnai oleh potensi konflik perbatasan tetapi juga potensi konsensus atas dasar kesukubangsaan yang hingga tingkat tertentu dapat memperkuat regionalitas.

Kini ASEAN telah mampu membuktikan bahwa ia berhasil mempertahankan regionalitas itu sekurang-kurangnya dalam jangka waktu dua dasawarsa. Meskipun demikian, regionalitas yang timbul karena penjelmaan historis, keharusan geopoligik dan kristalisasi ancaman itu belum tentu dapat dipertahankan kelanggengannya untuk masa yang akan datang. Faktor-faktor peng-

ikat itu pun sesungguhnya merupakan kondisi obyektif yang bebas nilai sehingga oleh karenanya ia dapat berubah menjadi kekuatan sentrifugal dan dengan sendirinya akan mengikis regionalitas. Pergantian generasi, penyusutan ancaman luar dan peningkatan saling ketergantungan lintas-kawasan tampaknya dapat mempengaruhi kadar regionalitas sehingga diperlukan langkah bersama untuk mengantisipasi perubahan-perubahan itu.

Pertimbangan-pertimbangan yang mendasari terbentuknya ASEAN dan harapan-harapan yang digantungkan padanya secara tidak langsung menjelaskan bahwa regionalitas itu dapat dipelihara melalui instrumen politik, ekonomi maupun kultural. Ketiga-tiganya merupakan instrumen yang saling melengkapi dan/atau saling tumpang-tindih. Sukar dibayangkan bahwa suatu misi perdagangan atau kesenian, misalnya, tidak diwarnai oleh pertimbangan politik. Barangkali hanya oleh karena instrumen politik acapkali dipengaruhi pertimbangan persepsual sedang instrumen ekonomi niscaya tidak dapat dipisahkan dari belenggu pertimbangan rasional, instrumen kultural lebih mudah diwujudkan sebagai sarana untuk memelihara keterikatan politik.

Lebih dari itu, instrumen kultural memang merupakan sarana yang dianggap paling tepat untuk memelihara formasi maupun karakter regionalisme terutama oleh karena berbeda dari penyusutan ancaman luar dan peningkatan saling ketergantungan lintas-kawasan yang belum dapat diperkirakan bentuk dan sifatnya, pergantian generasi telah menjadi suatu kepastian sejarah. Instrumen kultural itulah yang secara bertahap dan berkesinambungan menjadi perangkat pokok sosialisasi. Dengan perkataan lain, instrumen kultural itu hendaknya tercermin dalam interaksi maupun interkomunikasi di antara negara-negara yang berhimpun di dalam suatu wadah kerjasama regional. Selain itu, ia memerlukan juga bentuk dan jenis kegiatan tertentu yang sanggup memproyeksikan pengalaman masa lalu, peristiwa masa kini dan harapan akan masa depan.

Dalam pemikiran semacam itu, masalah pokok yang dihadapi ASEAN adalah bagaimana memilih modus sosialisasi serta pola interaksi maupun interkomunikasi untuk menanamkan pada generasi penerus nilai dasar dan tujuan inti yang hendak dicapainya. Dan beberapa dokumen, seperti Deklarasi Bangkok, Deklarasi Kerukunan ASEAN serta Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara memang telah memberi petunjuk bahwa nilai dasar dan tujuan inti yang dimaksud adalah, antara lain, persahabatan, solidaritas, konsensus dan kedaulatan maupun ketahanan regional. Bahkan Deklarasi Kerukunan ASEAN telah memberi kerangka sosialisasi itu yang akan mengambil modus kerjasama dalam bidang pengkajian ASEAN dan masalah-masalah Asia Tenggara pada umumnya serta penyediaan fora interaksi bagi kaum cendekiawan, penulis, artis, seniman dan wakil-wakil media massa agar mereka dapat menyumbangkan peranannya dalam memupuk persahabatan dan menumbuhkan identitas regional. Sidang COCI V di Manila (1981) merinci pembidangan itu lebih lanjut sehingga kerjasama ASEAN

dalam bidang kebudayaan dan informasi akan memusatkan perhatiannya pada bidang seni rupa, seni pentas, kesusasteraan, media komunikasi dan pengkajian ASEAN.

Memang Laporan-laporan Tahunan Komite Tetap ASEAN senantiasa memperlihatkan dan memperkuat anggapan bahwa COCI adalah yang paling aktif di antara komite-komite fungsional.⁹ Bahkan kurang lebih sepertiga dari seluruh kegiatan ASEAN adalah proyek dan kegiatan dalam bidang kebudayaan dan informasi. Meskipun demikian, tingginya frekuensi kegiatan itu tidak selalu harus ditafsirkan sebagai suatu keberhasilan. Sebagai instrumen kultural dalam proses sosialisasi, arti dan manfaat proyek itu ditentukan oleh kemampuannya untuk menangkap dan memantulkan kembali nilai dasar dan tujuan ASEAN serta sasaran pemirsanya. Dan mengamati beberapa kegiatan kebudayaan dan informasi dalam kerangka kerjasama ASEAN, selain pencerminannya atas struktur sosial-ekonomi dan sosial-politik masyarakatnya, semakin terlintas kesan bahwa ia merupakan kosmetik bagi regionalitas.

Dalam bidang seni rupa dan seni pentas, misalnya, bentuk kerjasama ASEAN hanya terbatas pada pameran dan pertunjukan keliling, festival film, pertukaran artis dan pertemuan antar-seniman. Boleh jadi interaksi dan interkomunikasi semacam itu mampu menggalang persahabatan di kalangan para seniman. Mungkin ia merupakan kegiatan yang dapat dinikmati oleh lapisan-lapisan sosial tertentu. Tetapi karena ia dilakukan di kota-kota besar, sangat kecil kemungkinan bahwa ia mampu mencapai sebagian besar kelompok dan lapisan sosial. Kecuali proyek pembuatan dan pertunjukkan film dokumenter yang hingga tingkat tertentu dapat menjadi perangkat rekayasa kultural, tampaknya pameran seni rupa dan seni pentas akan sukar membawa pesan regionalisme karena ia sangat tergantung pada rangsangan dalam proses penciptaan dan kemampuan interpretasi para pemirsanya.

Gelagat seperti itu merupakan salah satu petunjuk bahwa elitisme masih mewarnai corak interaksi maupun interkomunikasi dalam kerjasama kebudayaan dan informasi ASEAN. Kenyataan ini tentu tidak harus ditafsirkan sebagai suatu kegagalan karena betapapun juga ia justru mencerminkan watak sosial-ekonomi maupun sosial-politik masyarakatnya. Seiring dengan "keberhasilan" pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan bertumpu pada sektor perkotaan yang kemudian mempertebal lapisan kelas menengah perkotaan, misalnya, corak budaya yang konsumtif dan elitis memang tepat mengenai sasarannya. Lagipula, interaksi kebudayaan yang lebih mengutamakan aspek penampilan daripada daya cipta barangkali memang merupakan salah satu konsekuensi dari gelagat sentralisme yang semakin mewarnai sistem politik di beberapa negara anggota ASEAN.

⁹*Annual Report of the ASEAN Standing Committee 1985-1986* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1986).

Pengaruh sentralisme itu memang tidak terlalu tampak dalam karya-karya seni rupa maupun seni pentas. Meskipun demikian terdapat beberapa gejala bahwa hal itu telah meredam daya cipta dan kemudian membatasi ruang gerak bidang kesusastraan dan media massa. Kecenderungan di kalangan para penulis untuk mengekang diri (*self-imposed censorship*) yang dimanifestasikannya dalam keengganan untuk memaparkan sesuatu yang bertentangan dengan arus dominan tampaknya merupakan salah satu sebab mengapa sastrawan ASEAN hanya membatasi proyeknya pada penyusunan antologi kesusastraan. Bahkan proyek lain yang digarapnya, yaitu Proyek Penelitian Bersama para Anthropolog mengenai Pengaruh Teknologi Modern di Daerah Pedesaan, karena pendekatannya yang sosio-anthropologis, tampaknya tidak memberi masukan pemikiran yang terlalu penting, sekurang-kurangnya karena ia tidak menyinggung persoalan sosial-ekonomi pedesaan yang lebih mendesak.

Tetapi berbeda dari keterbatasan kerjasama ASEAN di bidang kesusastraan yang terutama disebabkan oleh kecenderungan para sastrawan untuk mengekang diri dalam penciptaan, hambatan utama dalam menjalin hubungan kerjasama di bidang media massa tampaknya bersumber pada perbedaan persepsi mengenai peranan dan modus pengelolaan media di antara sesama anggota ASEAN. Lagipula pengendalian pemerintah yang relatif lebih mudah dilakukan atas media *audio-visual* daripada media cetak, hingga tingkat tertentu, menjelaskan mengapa kerjasama dalam hal persuratkabaran seakan-akan tenggelam di tengah pertukaran artis dan festival film maupun program acara radio. Pada saat yang sama pemilikan media cetak yang lebih tersebar, dan oleh karenanya cenderung bersikap kompetitif, tambahan pula karena potensinya sebagai kontrol sosial, boleh jadi dianggap sebagai corak media yang tidak sesuai dengan nilai-nilai keselarasan dan kebersamaan.

Gejala elitisme dan sentralisme yang pada gilirannya mempengaruhi corak dan intensitas beberapa bidang kerjasama ASEAN itu ternyata menjangkiti pula bidang pengkajian ASEAN. Lebih dari sekadar ketidakmampuannya mewujudkan mandat Deklarasi Kerukunan ASEAN untuk menjadikan bahasa nasional setiap negara anggota ASEAN sebagai bagian dari kurikulum pendidikan, proyek-proyek yang digarap dalam kerangka pengkajian ASEAN, misalnya, latihan ketrampilan kurator museum, penyusunan buku panduan museum dan studi perbandingan mengenai peranan media tradisional, tampaknya lebih cenderung pada aspek pelestarian budaya.

Sebenarnya hal itu merupakan titik pijak yang bermanfaat seandainya ia tidak terpaku semata-mata pada aspek sosial-budaya tetapi juga memperluas jangkauannya pada aspek budaya-ekonomi dan budaya-politik. Perbedaan pandangan antara Indonesia, Malaysia dan Singapura mengenai beberapa pasal dalam Hukum Laut Internasional, misalnya, mungkin tidak perlu terjadi jika pengkajian ASEAN juga mempelajari corak perilaku yang membedakan

kan masyarakat agraris dari masyarakat maritim.¹⁰ Lebih dari itu memperkenalkan persamaan dalam tata nilai musyawarah di Indonesia dan Malaysia, etik kompromi atas dasar Budhisme di Muangthai dan praktek pengambilan keputusan dalam *barrangay* di Filipina mungkin lebih bermanfaat daripada sekadar mempelajari perbandingan dasar-dasar musik dan koreografi antar-negara ASEAN.

Meskipun demikian, beberapa gejala elitis dan sentralistis maupun ketidakjelasan sasaran sosialisasi yang hendak dicapai dalam sebagian proyek kerjasama itu tidak mengurangi beberapa keberhasilan yang telah diraih sejak berdirinya Komite Kebudayaan dan Informasi ASEAN. Festival Lagu ASEAN dan pertukaran program acara radio, misalnya, merupakan proyek-proyek yang mampu mengukuhkan diri sebagai pola interaksi dan interkomunikasi yang teratur di antara sesama negara ASEAN. Keberhasilan ASEAN memperoleh bantuan Jepang sehingga ia dapat membentuk Dana Kebudayaan ASEAN tentu merupakan langkah awal yang dapat digunakan untuk menjamin kesinambungan program kerjasama di masa yang akan datang. Dan, lebih dari itu, keterlibatan berbagai unsur masyarakat dalam kegiatan-kegiatan tertentu sekurang-kurangnya dapat dianggap sebagai petunjuk bahwa elan solidaritas, kerjasama dan persahabatan bukan sekadar retorika yang tertuang dalam dokumen-dokumen politik.

REORIENTASI BUDIDAYA TEKNOLOGI

Mungkin tidak terdapat satu pun titik-temu yang dapat diterima secara utuh dan luas oleh semua negara anggota ASEAN kecuali suatu keinginan untuk memelihara stabilitas pertumbuhan ekonomi. Bagi Indonesia, Filipina, Malaysia maupun Muangthai memang pada mulanya keinginan itu dapat dipenuhi, terutama oleh karena kemantapan harga komoditi primer dalam pasaran internasional. Tetapi untuk masa-masa yang akan datang tampaknya negara-negara itu tidak dapat lagi mengharapkan stabilitas pertumbuhan ekonomi dengan bertumpu semata-mata pada ekspor bahan mentah. Merosotnya keunggulan komparatif beberapa jenis bahan mentah karena pengaruh non-komplementaritas produk, kebijakan proteksi maupun penemuan bahan-bahan pengganti di negara-negara industri maju, pada gilirannya menyudutkan negara-negara penghasilnya untuk mengusahakan nilai tambah kepada komoditi andalannya. Dan nilai tambah yang diinginkan itu hanya dapat dicapai jika mereka memasukkan faktor teknologi ke dalam proses produksi dan pemasaran bahan-bahan mentah itu. Gejala ini merupakan petunjuk bahwa ilmu pengetahuan dan teknologi akan menjadi masukan penting dalam

¹⁰Perbedaan pandangan Indonesia dengan Malaysia dan Singapura tentang beberapa aspek hukum internasional, khususnya mengenai perairan Selat Malaka, lihat Phiphat Tangsubkul, *ASEAN and the Law of the Sea* (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 1982), hal. 24-40.

pembangunan ekonomi, terutama di negara-negara berkembang yang mengandalkan ekspor bahan mentah.

Dalam batas-batas tertentu, pentingnya ilmu pengetahuan dan teknologi itu disebabkan bukan hanya oleh keharusan ekonomi tetapi juga oleh keharusan politik.¹¹ Lebih dari sekadar tuntutan modernitas maupun penyangga stabilitas pertumbuhan ekonomi, teknologi sering dipercaya mampu menjadi sarana untuk meredam kemungkinan timbulnya antagonisme sosial, terutama jika ia sanggup menciptakan kemakmuran yang merata bagi segenap lapisan sosial. Lagipula sentralisasi pemilikan jenis teknologi tertentu, seperti teknologi-teknologi yang digunakan dalam industri strategis, barangkali dapat membantu terciptanya stabilitas politik.

Meskipun demikian hubungan teknologi dengan perubahan sosial-ekonomi maupun sosial-politik sesungguhnya bersifat ambivalen. Di satu pihak, "netralitas" teknologi mungkin merupakan potensi bahwa ia dapat menyumbangkan peranannya dalam mencapai "perdamaian, kemajuan dan kemakmuran." Di lain pihak, penerapan teknologi mungkin pula menimbulkan akibat yang melodramatik pada lingkungan sosial-politik dan struktur ekonomi tertentu. Selain itu, karakter internasionalis yang melekat pada sesuatu jenis teknologi dan kemampuannya untuk menembus batas geografis tampaknya merupakan isyarat bahwa ia dapat tampil sebagai sarana integrasi maupun disintegrasi.

Tentu oleh karenanya akan sukar menarik keuntungan semata-mata tanpa menanggung sesuatu risiko dari penerapan teknologi. Lebih dari sekadar peningkatan produktivitas maupun pengintegrasi, teknologi adalah seperangkat *gnosis* yang mengandung bukan hanya kebenaran empiri melainkan juga keharusan moral.¹² Oleh sebab itu yang menjadi persoalan pokok bagi negara-negara berkembang yang senantiasa terjerat oleh situasi untuk selalu menyesuaikan bentuk dan tingkat teknologinya dengan teknologi mutakhir adalah bagaimana ia memilih teknologi yang kurang bertentangan dengan corak budaya, struktur ekonomi maupun sistem politiknya.

Persoalan yang dihadapi oleh negara-negara berkembang menjadi semakin kompleks karena ia terperangkap dalam paradigma budidaya teknologi negara-negara maju. Proses alih-teknologi dari negara maju ke negara berkembang

¹¹Lihat R. Kintner and Harvey Sicherman, *Technology and International Politics* (Washington, D.C.: Lexington Books, 1975), hal. 92-93.

¹²*Gnosis*, yang berasal dari bahasa Yunani, dapat diartikan sebagai perpaduan unsur-unsur pengetahuan, pemahaman dan keyakinan atas nilai ideologi atau moral yang melekat pada suatu ilmu pengetahuan dan teknologi. Dengan menganggap suatu perangkat teknologi sebagai *gnosis* maka dalam penerapannya tidak dapat dilakukan semata-mata atas pertimbangan kemajuan ilmu, penemuan teknik baru, produktivitas maupun efisiensi ekonominya tetapi juga harus mempertimbangkan nilai-nilai tertentu. Dalam kondisi kelebihan tenaga kerja dan keinginan untuk memberi kesempatan kerja kepada seluruh tenaga kerja itu, misalnya, mekanisasi pertanian dan industri padat modal tidak sesuai dengan *gnosis* teknologi.

membawa konsekuensi meningkatnya ketergantungan bukan hanya dari segi sosial-politik melainkan juga sosial-ekonomis. Melalui seleksi atas jenis dan bentuk teknologi yang hendak dialihkannya ke negara-negara berkembang, misalnya, negara-negara maju dapat mempengaruhi atau mengarahkan formasi ekonomi maupun politik yang diinginkannya.¹³

Oleh sebab itu, para perencana pembangunan di negara-negara berkembang dituntut oleh situasi tertentu untuk merumuskan kebijakan ilmu pengetahuan dan teknologi secara cermat, hati-hati dan terarah. Ia harus memiliki wawasan jauh ke depan, karena alih-teknologi yang diterimanya dari negara-negara maju mungkin merupakan teknologi yang tidak produktif lagi di negeri asalnya sehingga dalam waktu singkat teknologi itu tidak dapat dipergunakan lagi. Hal ini menjelaskan pentingnya bidang penelitian maupun pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi diwujudkan sebagai lembaga yang *built-in* dalam proses pembangunan ekonomi sehingga ia dapat memainkan peranannya untuk memonitor, menyesuaikan dan memahami secara terus-menerus perubahan teknologi.

Keharusan itu tampaknya disadari pula oleh negara-negara ASEAN. Kerjasama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi bahkan telah lama menjadi bagian dari kerjasama fungsional ASEAN. Pelembagaan ulang atas pengelola kerjasama di bidang itu, mulai dari Komite Sementara (1970), Komite Tetap (1971) hingga terbentuknya COST (1978) merupakan petunjuk meningkatnya perhatian para pemimpin ASEAN pada kerjasama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi. Gejala ini tentu dapat ditafsirkan sebagai fungsionalitas bidang kerjasama itu.

Membidangi 12 sub-komite dan/atau kelompok ahli, COST telah menyusun suatu kerangka acuan bagi kerjasama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang meliputi peningkatan kemampuan ilmiah, penciptaan peluang untuk mempermudah alih-teknologi intra-ASEAN maupun dari negara-negara maju ke negara anggota ASEAN dan pengintegrasian proyek COST dengan proyek-proyek yang dikerjakan oleh komite-komite fungsional ASEAN yang lain. Lebih dari itu, Rancangan Tindakan yang disusun oleh COST merinci beberapa bidang kerjasama yang dianggapnya penting, yaitu, penelitian dan pengembangan pangan dan pertanian, energi dan sumberdaya mineral, kesehatan dan kemasyarakatan, pengembangan infrastruktur ilmu pengetahuan dan teknologi serta penelitian dan pengembangan dalam bidang industri, transportasi dan komunikasi.

Kerangka acuan maupun bidang-bidang kerjasama itu merupakan isyarat bahwa dalam prinsipnya COST merupakan lembaga yang bersifat lintas-komite. Perhatiannya yang diutamakan lebih pada aspek penelitian dan

¹³C.D. Martins, "Industrialization and Technology Transfer in Developing Countries," *Research Paper* (Den Haag: Institute of Social Studies, 1970); hal. 19-20; cf. Kintner and Sicherman, *Technology and International Politics*, hal. 100.

pengembangan daripada penerapan sesuatu bidang ilmu pengetahuan dan teknologi tampaknya merupakan salah satu sebab mengapa bidang kerjasamanya hampir sejajar dengan beberapa fungsi yang disandang oleh komite-komite tertentu, misalnya, Komite Industri, Mineral dan Energi (*Committee on Industry, Mineral and Energy* - COIME), Komite Pangan, Pertanian dan Kehutanan (*Committee on Food, Agriculture and Forestry* - COFAF) dan COSD. Komite Ilmu Pengetahuan dan Teknologi mungkin belajar dari kelemahan kerjasama lintas-komite yang digalang dalam projek-proyek COSD dan/atau COCI.

Tetapi sesungguhnya dimensi lintas-komite yang merupakan hasil rumusan Pertemuan Menteri-menteri Riset dan Teknologi ASEAN I di Pattaya, Muangthai, dalam tahun 1980 itu baru tertuang dalam prinsip tetapi belum terwujud dalam langkah-langkah pelaksanaannya. Hasil penelitian protein, misalnya, tampaknya tidak dikembangkan lebih lanjut oleh COFAF, COIME dan COSD. Hampir seluruh kegiatan COST tidak didukung oleh projek-projek komite fungsional lainnya. Sementara itu suatu pengembangan projek lintas-komite sangat diperlukan jika, misalnya, industri ASEAN yang hendak dikembangkan di kelak kemudian hari dapat selalu disesuaikan dengan tuntutan kemajuan teknologi mutakhir.

Ketidakberhasilan beberapa projek industri ASEAN saat ini hingga tingkat tertentu terjadi karena projek-projek itu diusulkan pada pertengahan dasawarsa 1970-an tetapi baru dapat dilaksanakan pada awal dasawarsa 1980-an sehingga tidak sesuai lagi dengan perkembangan teknologi modern. Projek vaksin hepatitis-B (Singapura) yang masih mengandalkan bahan baku minyak babi, misalnya, di kelak kemudian hari akan kehilangan keunggulan komparatifnya setelah produk yang sama dapat diperoleh dari proses bioteknologi. Mungkin karena menyadari kelemahan seperti inilah sekarang COST mulai mengarahkan perhatiannya pada beberapa projek baru, misalnya, robotika, rancang-bangun dengan menggunakan teknologi komputer (*Computer Aided Design* dan/atau *Computer Aided Manufacturing*), mikro prosesor, teknologi laser, bio-teknologi dan ilmu pengetahuan bahan.

Tetapi sesungguhnya projek-projek itu justru merupakan titik-balik yang mengawali pergeseran orientasi COST dari sifatnya yang populis ke arah sifat yang cenderung elitis. Berbeda dari projek-projek COST yang digarap selama kurun waktu 1974-1983 yang diarahkan pada peningkatan gizi masyarakat, pengolahan limbah pangan dan perlindungan lingkungan yang dalam batas-batas tertentu mengisyaratkan semangat pemerataan pembangunan ke kalangan masyarakat berpenghasilan rendah, teknologi robotika hanya sesuai untuk industri yang eksklusif, misalnya, kendaraan bermotor, pesawat terbang, peralatan elektronik dan pengolahan logam.

Pada saat yang sama, meskipun rancangan beberapa projek berteknologi tinggi itu merupakan penjelmaan dari orientasi baru di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, sesungguhnya COST tetap mempertahankan karakternya

sebagai kerjasama fungsional yang hanya menggarap bidang kegiatan "hulu." Hal ini merupakan salah satu sebab mengapa komite fungsional lain yang memusatkan perhatiannya pada kegiatan "hilir" dan niscaya merujuk pada perhitungan komersial, seperti COFAF dan COIME, kurang berminat memanfaatkan hasil penelitian dan pengembangan yang diperoleh COST. Jika diperhitungkan bahwa COFAF maupun COIME memiliki pula sub-bidang khusus yang ditugasi menelusuri dimensi keilmuan dan keteknikan sesuai dengan bidang fungsionalnya masing-masing, peluang terjalinnya hubungan fungsional antara COST dan COFAF maupun COIME adalah, *ceteris paribus*, tidak terlalu besar.

Meskipun COST berorientasi terlalu jauh ke depan sehingga kurang berpijak pada tuntutan masa kini yang selalu lebih diwarnai oleh pragmatisme daripada naluri keilmuan, hal itu tidak mengurangi beberapa keberhasilan yang telah dicapainya. Sekurang-kurangnya, COST telah dapat menjaga kesinambungan proyek maupun kegiatan kerjasama tertentu dalam kerangka kerjasama ilmu pengetahuan dan teknologi ASEAN. Di dalam komitennya sendiri, COST bahkan berhasil memperluas ruang lingkup kerjasama. Keberhasilan yang diraih dalam proyek-proyek protein, misalnya, ternyata telah melahirkan proyek baru, yaitu proyek pemanfaatan limbah pangan dan pengembangan ekologi pangan. Selain itu, proyek produksi dan penggunaan obat-obat tradisional yang digarapnya berhasil menutup sebagian kekurangan COSD.

Lebih dari itu lintas-keterlibatan beberapa mitra dialog, seperti Amerika Serikat, Australia, Jepang, Kanada dan Selandia Baru, dalam proyek-proyek COST bersamaan dengan keterlibatannya di dalam proyek-proyek yang ditangani oleh COFAF dan COIME yang pada akhirnya membuahkan terbentuknya Dana Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (*ASEAN Trust Fund for Science and Technology*) merupakan salah satu bukti keberhasilan COST menarik kepercayaan pihak luar. Berdasarkan ketersediaan dana itu pula telah dilakukan beberapa pertemuan ilmiah dan kini telah disusun beberapa program baru, misalnya, pekan ilmu pengetahuan dan teknologi serta pembentukan pusat informasi nasional dan regional.

Mungkin salah satu sasaran yang belum tercapai adalah keinginan COST untuk mempercepat alih-teknologi. Tetapi sesungguhnya penilaian atas berhasil atau tidaknya sasaran yang dicetuskan dalam Pertemuan Menteri-menteri Riset dan Teknologi ASEAN II di Jakarta (1983) itu tergantung pada ruang lingkup dan pengertian alih-teknologi. Jika ia ditafsirkan sebagai pemindahan terkendali dan domestikasi ilmu pengetahuan dan ketrampilan mengenai pembuatan, penggunaan dan peningkatan daya guna sesuatu barang

¹⁴Pengertian teknologi diambil dari W. Paul Strassman, *Technological Change and Economic Development: The Manufacturing Process of Mexico and Puerto Rico* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1968), hal. 2. Beberapa tulisan yang membahas alih-teknologi ke negara-negara ASEAN adalah, antara lain, Chee Peng Lim, "The Case of the Transfer Technology in ASEAN Countries," *The Philippine Economic Journal* Vol. XXII No. 3-4 (1983): hal. 63-483; Charles W.

tampaknya akan sukar memberi penilaian atas neraca keberhasilan COST. Pengertian semacam itu membawa konsekuensi bahwa alih-teknologi seharusnya melibatkan kegiatan-kegiatan yang pada kenyataannya kini dilakukan oleh COST, komite-komite ekonomi fungsional seperti COFAF dan COIME, serta perusahaan-perusahaan swasta. Dan oleh sebab itu, COST hanyalah sebagian dari pilar penyangga alih-teknologi.

Landasan kerjasama dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi menjadi lebih kokoh setelah Menteri-menteri Riset dan Teknologi, dalam Pertemuan III-nya di Kuala Lumpur (1986), mengisyaratkan keinginannya untuk melibatkan pula kalangan swasta, misalnya, Kamar Dagang dan Industri ASEAN dan beberapa pihak lainnya. Keterlibatan kalangan ini akan menguntungkan bukan hanya kalangan swasta dengan tertampungnya keinginan dan kebutuhan mereka dalam proyek-proyek COST tetapi juga COST sendiri yang barangkali dapat menggunakan pihak-pihak itu sebagai sumber dana yang diperlukan bagi kegiatan-kegiatannya. Pada saat yang sama, hal ini juga membawa konsekuensi bahwa COST hendaknya memberikan prioritas pada kegiatan-kegiatan yang lebih diwarnai oleh citra populis daripada citra elitis, meskipun ia tidak dengan sendirinya meninggalkan sepenuhnya semangat maupun keinginannya yang elitis.

Dalam batas tertentu, dan pada tingkat yang berbeda, apa yang tersirat dari keniscayaan COST itu juga menjadi keharusan bagi komite-komite fungsional yang lain. Citra populis yang diwujudkan dalam program-program yang berorientasi pada kebutuhan lapisan sosial paling miskin, keterlibatan yang lebih besar bagi sasaran inti sosialisasi terutama generasi muda, dan perpaduan antara naluri perkotaan dan pedesaan barangkali merupakan tantangan pokok yang dihadapi ASEAN dalam menyongsong dasawarsanya yang ketiga. Hal ini merupakan petunjuk bahwa kerjasama fungsional ASEAN dalam dasawarsa mendatang tampaknya akan dipusatkan pada kegiatan-kegiatan yang menampung tuntutan-tuntutan itu, misalnya dengan memberi prioritas pada pembangunan masyarakat desa, masalah kepemudaan dan lingkungan hidup.

Lindsey, "Transfer of Technology to the ASEAN Region by U.S. Transnational Corporations," *ASEAN Economic Bulletin* Vol. 3 No. 2 (November 1986): hal. 225-247; dan Prijono Tjiptoherjanto, "MNC Jepang dan Perusahaan Negara di Asia Tenggara," *Prisma* No. 7 (Juli 1983): hal. 40-52.

ASEAN dan Perubahan Lingkungan Perdagangan Internasional: Landasan bagi "Uruguay Round"

M. Hadi SOESASTRO

PENDAHULUAN

Sejak lahirnya GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) sekitar 40 tahun yang lalu, lingkungan perdagangan dunia telah berubah dalam banyak hal. Salah satu perubahan yang berarti menyangkut peningkatan pentingnya negara-negara berkembang (LDCs). Tetapi partisipasi LDCs dalam GATT tetap minimal, bahkan pada prakteknya mereka tetap berada di luar sistem itu.

Haberler Report (*Trends in International Trade, 1958*), yang disiapkan oleh sekelompok ahli yang ditunjuk oleh GATT, mengundang perhatian pada peranan yang dimainkan oleh kebijaksanaan perdagangan negara-negara maju yang menimbulkan kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh negara-negara berkembang. Ini menyebabkan didirikannya sebuah komite baru oleh GATT, yaitu Komite III, untuk menangani masalah-masalah khusus yang dihadapi oleh negara-negara berkembang. Tetapi persoalan-persoalan itu ditangani secara lebih efektif oleh UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), suatu organisasi yang awalnya timbul sebagai sebuah konferensi satu kali yang diselenggarakan untuk membicarakan masalah-masalah perdagangan khusus negara-negara berkembang.

UNCTAD memegang peranan dalam pengambilan Bagian IV yang baru oleh GATT pada tahun 1965 yang memperhatikan kebutuhan-kebutuhan khusus negara-negara berkembang (Pasal XXXVI, XXXVII dan XXXVIII). Dia juga berperan dalam merangsang *Generalised System of Preference* (GSP). Dengan demikian, pendekatan UNCTAD cukup berhasil.

Dari segi perasaan Bagian IV Perjanjian Umum bersimpati pada tuntutan-tuntutan negara-negara berkembang, tapi dari segi substansi bagian itu berisi

sedikit janji-janji yang eksplisit untuk memenuhi tuntutan tersebut. Tetapi penambahan Bagian IV itu menyebabkan suatu ketidakseimbangan dalam GATT sebab "pihak pengontrak yang telah maju tidak mengharapkan tindak-balas (*reciprocity*) atas janji-janji yang mereka buat dalam perundingan-perundingan perdagangan untuk mengurangi atau menghilangkan tarif dan hambatan lainnya bagi perdagangan pihak pengontrak yang sedang berkembang."

Sejak itu, *non-reciprocity* pada prinsipnya mendapat dukungan. Dalam prakteknya, tindak-balas telah dibatasi pada ekonomi maju utama yang telah banyak melakukan penawaran dan keuntungannya melimpah ke negara-negara yang lebih kecil dan miskin. Dalam hal ini, kewajiban tindak-balas tidak pernah dijalankan dengan keras. Ini dilakukan untuk memberi kelonggaran bagi ketidakseimbangan yang jelas itu dalam hal "kemampuan untuk menawarkan," khususnya antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang.¹

Singkatnya, prinsip tindak-balas itu sampai batas tertentu membahayakan kunci utama Perjanjian Umum, yaitu prinsip *Most Favored Nation* (MFN) berdasarkan non-diskriminasi. Tetapi perlakuan MFN tanpa syarat membolehkan "free riders" dan dengan demikian mengurangi insentif untuk liberalisasi. Sebab itu sebagai pengakuan atas masalah free rider yang berhubungan dengan liberalisasi perdagangan, prinsip tindak-balas diperkenalkan terutama untuk mendorong liberalisasi perdagangan multilateral. Dengan demikian hal itu konsisten dengan tujuan dari prinsip MFN. Lebih jauh lagi, "adanya kewajiban tindak-balas membantu mengurangi perlawanan domestik terhadap liberalisasi tarif."²

Pendekatan UNCTAD, yang menyebabkan diberikannya preference dan non-reciprocity, dianggap oleh negara-negara berkembang sebagai pencerminan hubungan dagang yang lebih berimbang antara negara kaya dan miskin sebab mereka menghilangkan anomaly "hak dan kewajiban yang sama di antara yang tidak sama."³

Tetapi laporan satuan tugas ini menyarankan bahwa pendekatan UNCTAD tidak lagi tepat untuk dilakukan oleh negara-negara berkembang dalam menghadapi masalah-masalah perdagangan tahun 1980-an dan seterusnya. Dengan kata lain, kebijaksanaan perdagangan negara-negara berkembang tidak bisa lagi terletak terutama pada pembesaran preferensi tarif. Sebagian alasannya terletak pada ketidaksamaan keberhasilan di antara negara-negara berkem-

¹David Greenaway, *International Trade Policy -- From Tariffs to the New Protectionism* (London: The MacMillan Press Ltd., 1983), hal. 87-88.

²*Ibid.*, hal. 87.

³Lihat Isaiah Frank, "Trade Policy Issues for the Developing Countries in the 1980s," *World Bank Staff Working Paper No. 478*, Agustus 1981, hal. 12.

bang itu sendiri, di mana negara-negara tertentu telah mampu mencapai kemajuan yang pesat dalam usaha pembangunan mereka dalam 15 tahun terakhir ini. Maka dalam bidang kebijaksanaan perdagangan Korea Selatan tidak dapat mengharapkan diperlakukan sama dengan Burundi.

Pengalaman juga menunjukkan bahwa pendekatan UNCTAD telah gagal untuk meningkatkan posisi tawar-menawar negara-negara berkembang selama putaran ketujuh perundingan perdagangan yang disponsori oleh GATT, yaitu *Tokyo Round*, yang diselenggarakan dari tahun 1973 hingga 1979. Seperti dikatakan di tempat lain, hasil buruk bagi negara-negara berkembang dari sistem asimetri yang telah berkembang dalam GATT telah dapat diduga. Ini terjadi oleh kenyataan bahwa dalam "suatu sistem di mana semua negara maju terikat pada peraturan dan semua negara berkembang tetap menguasai kedaulatan kebijaksanaan perdagangan," sangatlah tidak mungkin peraturan-peraturan itu akan ditaati oleh negara-negara maju mengingat kurangnya kekuatan tawar-menawar atau kekuasaan untuk memaksakan pelaksanaannya di pihak negara-negara berkembang.⁴

Memang suatu keterbatasan yang melekat pada posisi tawar-menawar negara-negara berkembang dalam pertemuan-pertemuan perundingan perdagangan multilateral (MTN) yang lalu adalah kurangnya penawaran liberalisasi di pihak mereka sendiri yang sebenarnya dapat digunakan sebagai *bargaining chips*.⁵ Pidato-pidato dan resolusi-resolusi UNCTAD tidak lagi mencukupi.

Pemotongan tarif MFN lebih jauh dalam MTN malah menyebabkan suatu erosi pada batas preferensi (*margins of preferences*) yang dinikmati oleh negara-negara berkembang di bawah GSP. Samasekali tidak jelas apakah kerugian dari erosi batas preferensi, atau kerugian bagi negara-negara berkembang akibat diversifikasi perdagangan di negara-negara pemberi preferensi adalah lebih besar daripada keuntungan dari diciptakannya perdagangan di negara-negara itu yang berasal dari pemotongan tarif MFN atas produk-produk non-GSP. Selain itu, berbeda dari kelonggaran MFN, kelonggaran GSP tidaklah mengikat dan dengan demikian mereka dapat diubah atau dicabut dengan pemberitahuan singkat. Secara keseluruhan, pentingnya tarif dibandingkan dengan rintangan non-tarif dalam perdagangan telah sangat berkurang.

Meskipun demikian, ada alasan-alasan kuat mengapa negara-negara berkembang kecewa dengan hasil Tokyo Round. Yang terutama di antara bidang-bidang kepentingan vital negara-negara berkembang adalah kegagalan untuk

⁴Lihat Lawrence B. Krause, "The Developing Countries and the GATT," dalam *Pacific Perspectives on Trade Policy Issues*, ed. Young Soogil (Seoul: Korea Development Institute, Februari 1985), hal. 158.

⁵Gary Clyde Hufbauer dan Jeffrey J. Schott, "Trading for Growth: The Next Round of Trade Negotiations," Institute for International Economics, *Policy Analyses in International Economics No. 11* (September 1985): hal. 32-36.

Tabel 1

PERJANJIAN-PERJANJIAN TOKYO ROUND: STATUS PADA 1 JULI 1985

Negara Berkembang yang Melakukan Kontrak	Protokol Jenewa 1979	Protokol Suplemen 1979	Ham-batan Teknis	Pembelian Peme-rintah	(Subsidi Perim-bangan	Daging Sapi	Agenda	Perjanjian Keabsahan Bea Cukai	Lisensi Impor	Pesawat Terbang Sipil	Anti Banting. Harga
Argentina	A		S			A	A	S*	S		
Brasil		A	A		A	A		A*			A
Chili		A	A		A				A		
Colombia						A					
Republik Dominika		A									
Mesir		A	A		A	A	S		A	S	A
Yunani			S							S	
Haiti		A									
India		A	A		A			A*	A		A
Indonesia		A			A*						
Israel		S	A		A						
Pantai Gading		A									
Jamaica	A										
Malawi								A*			
Malaysia		A									
Pakistan		A	A		A				A		A
Peru		A									
Filipina			A		A*				A*		
Rwanda			S								
Singapura		A	A	A					A		A*
Turki					A						
Uruguay		A			A	A	A				A
Yugoslavia	A		A		S	A	A				
Zaire		A									

*Reservasi, Kondisi dan/atau deklarasi; A = Accepted (diterima); B = Signed (diterima dengan penundaan).

Sumber: GATT Activities 1984.

meliberalisasikan pembatasan kuantitatif (QRs) yang ada atau untuk membatasi pengendalian ekspor sukarela (VERs) dan perjanjian-perjanjian pemasaran yang tertib (OMAs). Kegagalan untuk merundingkan "peraturan perlindungan multilateral" memperbesar kemungkinan diterapkannya *escape clause* berdasarkan diskriminasi, atau selektifitas, dalam hal "gangguan pasar."

Salah satu keberhasilan yang dianggap telah dicapai oleh negara-negara berkembang, yaitu pengembangan kerangka perjanjian -- *enabling clause* -- memberi legitimasi untuk "perlakuan khusus dan differensial" bagi negara-negara berkembang. Kerangka perjanjian itu juga memberi legitimasi untuk preferensi tarif, yang nilainya sekarang dipertanyakan. Perlakuan khusus dan differensial juga dibahayakan oleh penerapan prinsip MFN bersyarat di bidang tindakan non-tarif, yaitu dalam peraturan NTB. Maka keuntungan dari peraturan itu hanya berlaku bagi negara-negara yang menandatangani peraturan itu sendiri. Memang, tidak ada negara berkembang yang menandatangani semua peraturan itu (lihat Tabel 1). Selain itu, perlakuan khusus dan differensial telah diimbangi dengan dimasukkannya prinsip *penahapan* atas desakan negara-negara maju. Masalah bagi ASEAN saat ini adalah merumuskan suatu strategi baru yang dapat secara efektif melayani kepentingan kebijaksanaan perdagangan negara-negara anggotanya yang, secara individual maupun kolektif, mempunyai taruhan yang besar dalam memelihara akses ke pasaran perdagangan dunia.

Bagian berikutnya dari laporan memberi tinjauan tentang keberhasilan perdagangan negara-negara ASEAN belakangan ini. Ini diikuti diskusi tentang elemen-elemen strategi ASEAN dalam GATT yang membahas masalah resiprofitas, selektifitas, persyaratan-persyaratan dan penahapan. Bagian terakhir laporan membahas beberapa masalah spesifik yang relevan bagi negara-negara ASEAN dalam perundingan perdagangan multilateral berikutnya, yaitu *Uruguay Round*.

TINJAUAN HASIL PERDAGANGAN ASEAN

Suatu tinjauan tentang keberhasilan perdagangan harus mengingat bahwa negara-negara ASEAN, pada tingkat yang lebih besar atau kecil, secara sadar telah mengambil strategi yang ditujukan pada ekspor untuk meningkatkan pembangunan ekonomi mereka. Lebih jauh lagi, peningkatan bagian ASEAN dalam produk dan pasaran perdagangan dunia akan dicapai melalui keterlibatan aktif dalam pengembangan dinamis pembagian produksi internasional.

Pengalaman negara-negara industri baru (NICs) Asia Timur pada tahun 1960-an dan 1970-an menunjukkan pentingnya lingkungan internasional dalam peningkatan pertumbuhan dan perubahan struktural di negara-negara itu dan kemampuan bersaing internasional mereka. Pertumbuhan cepat dalam

ekspor barang-barang manufaktur dari NICs Asia Timur pada periode itu sebagian adalah akibat ronde keenam dari perundingan perdagangan, *Kennedy Round*, dari tahun 1964 hingga 1967.

Potensi untuk berlanjutnya pergeseran cepat dalam keuntungan komparatif dari sekelompok negara ke kelompok lain yang lebih rendah dalam skala pembangunan tidaklah habis, khususnya di kawasan Asia-Pasifik. Apakah potensi untuk pembagian produksi internasional yang baru, yang melibatkan bagian yang lebih besar untuk negara-negara ASEAN, akan dapat diwujudkan sangat bergantung pada kebijaksanaan politik dalam negeri mereka masing-masing. Harusnya dicatat bahwa kebijaksanaan dapat sangat dipengaruhi oleh cara berkembangnya sistem perdagangan internasional.⁶

Sejak *Tokyo Round*, ekspor negara-negara berkembang telah menghadapi meningkatnya rintangan di pasar-pasar negara maju, khususnya untuk tekstil dan pakaian jadi, sepatu, baja dan barang-barang elektronik, yang mencerminkan erosi umum dari sistem perdagangan dunia. Yang menjadi keprihatinan khususnya adalah kenyataan bahwa peningkatan proteksi di negara-negara maju dipusatkan pada sektor-sektor di mana keuntungan komparatif telah bergeser dan telah mengambil bentuk QR yang secara langsung membatasi ekspansi perdagangan berdasarkan biaya komparatif.

Maka liberalisasi QR yang telah ada seharusnya menjadi tujuan utama negara-negara berkembang, di samping suatu sistem perlindungan yang disempurnakan. Multifiber Arrangement (MFA), yang telah diperpanjang sampai 31 Juli 1991, secara progresif telah dibuat lebih mengekang bagi eksportir negara-negara berkembang. Meskipun peningkatan bagian negara-negara berkembang dalam ekspor tekstil dan pakaian dunia secara keseluruhan, adanya MFA telah mencegah mereka untuk sepenuhnya mengeksploitir keuntungan komparatif mereka.

Penggunaan VER telah menjadi aturan dalam perdagangan komoditi tertentu. Muangthai, misalnya, telah memasuki perjanjian VER empat tahun yang baru (1987-1990), yang menyangkut perdagangan tapiokanya dengan Masyarakat Eropa.⁷ Ancaman Undang-undang Jenkins bagi negara-negara Asia Timur umumnya, berdasarkan apa yang dinamakan konsep "gangguan pasar," sangat nyata dengan tidak adanya peraturan perlindungan multilateral. Kecenderungan untuk mengambil tindakan perdagangan sektor khusus secara bilateral, seperti yang akan dibahas kemudian, akan mempunyai efek menghalangi kompetisi, tidak hanya antara para produser di negara-negara maju dan penyalur biaya lebih rendah di negara-negara berkembang, tetapi juga di antara negara-negara berkembang itu sendiri. VER dan pengaturan

⁶Lihat I. Frank, "Trade Policy Issues," hal. 1.
⁷Tentang kontroversi mengenai persetujuan ini, lihat *Far Eastern Economic Review*, 12 Juni 1986, hal. 130-131.

pembagian pasar bilateral yang lain telah menyebar-luas sebab mempunyai ciri-ciri yang menarik, baik untuk produser domestik dari produk yang bersaing dengan impor maupun bagi para eksportir. Bahkan para eksportir baru mungkin akan menyambut baik pengaturan itu, karena ia menyediakan kesempatan untuk memperbesar penjualan dan meningkatkan bagian pasar.

Semua masalah ini jelas penting bagi negara-negara ASEAN saat ini yang telah memulai proses industrialisasi juga dengan pasaran dunia dalam pikirannya. Dari segi strategi, negara-negara ASEAN harus memutuskan apakah mereka menginginkan, atau mereka mampu, untuk memasuki pengaturan-pengaturan bilateral, meskipun pengaturan-pengaturan itu menyimpang dari prinsip-prinsip GATT. Mengingat situasi negara-negara ASEAN saat ini, pilihan mereka mungkin memang terbatas.

Sejak 1981 hasil ekspor semua negara-negara ASEAN terus-menerus memburuk. Seperti ditunjukkan pada Tabel 2, ada sedikit kenaikan ekspor mereka pada tahun 1984 yang turun lagi pada tahun 1985. Turunnya ekspor segera mempengaruhi impor dan pada gilirannya telah menurunkan tingkat pertumbuhan ekonomi di kawasan itu.

Tabel 2

EKSPOR DAN IMPOR PERDAGANGAN NEGARA-NEGARA ASEAN
(Perubahan % Tahunan)

	Ekspor							Impor						
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Brunei	43,8	72,9	12,8	5,4	11,1	5,5	18,8	41,0	44,6	2,8	24,2	1,0	-14,1	20,5
Indonesia	33,8	40,6	8,7	6,2	5,3	3,5	16,2	8,0	50,0	22,4	27,0	-3,0	-15,1	32,8
Malaysia	49,4	17,0	9,2	2,3	17,3	17,2	7,0	32,3	38,0	7,0	7,2	6,7	6,2	12,5
Filipina	34,3	25,7	1,1	12,3	1,7	8,3	13,6	28,6	25,4	2,2	2,5	-4,8	20,4	14,5
Singapura	40,5	36,1	8,2	-0,9	5,0	10,3	5,2	35,1	36,1	14,8	2,2	-0,1	1,8	8,5
Muangthai	29,7	22,6	8,1	1,3	8,2	16,4	3,3	33,8	28,6	8,0	-14,3	20,5	1,3	9,7

Sumber: IMF, Direction of Trade Statistics, 1986 Yearbook.

Tingkat pertumbuhan ekspor negara-negara ASEAN di 1979 berada dalam urutan 30 sampai 50%. Pada tahun 1985 mereka semua berada pada minus, berkisar antara -3% untuk Muangthai sampai -9% untuk Brunei. Indonesia, negara yang sangat bergantung pada ekspor minyak seperti halnya Brunei, juga mencatat penurunan sekitar 16%. Dalam hal Malaysia, penurunannya adalah moderat (-7%), tapi tetap lebih besar daripada penurunan ekspor semua negara-negara berkembang (-4,5%). Hasil ekspor yang buruk Filipina disebabkan terutama oleh gejolak politik dalam negeri yang terjadi terus-menerus di negara itu. Menurunnya ekspor Singapura sampai tingkat tertentu

Tabel 3

EKSPOR DAN IMPOR PERDAGANGAN NEGARA-NEGARA ASEAN DENGAN
NEGARA-NEGARA INDUSTRI, 1979-1985
(% dari Keseluruhan)

	Ekspor					Impor								
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Brunei (Jepang) (AS) (ME)	81,8 (71,2) (7,9) (2,6)	80,7 (70,9) (8,6) 0,0	81,7 (68,9) (10,7) (1,4)	83,6 (67,7) (12,7) (2,9)	76,6 (67,7) (8,1) (0,7)	76,3 (68,4) (5,5) (2,3)	68,3 (67,1) (0,0) (1,2)	62,5 (25,7) (16,8) (15,9)	67,0 (23,7) (20,0) (20,3)	59,9 (22,4) (18,7) (15,4)	59,2 (23,6) (17,0) (14,8)	59,0 (19,1) (19,5) (16,4)	56,3 (20,0) (15,2) (16,6)	43,3 (13,3) (7,4) (18,5)
Indonesia (Jepang) (AS) (ME)	76,1 (46,1) (20,4) (7,8)	77,6 (49,3) (19,6) (6,5)	73,9 (47,9) (18,3) (4,9)	74,4 (50,1) (15,9) (4,1)	72,8 (45,8) (20,2) (4,7)	75,5 (47,3) (20,6) (5,0)	80,0 (49,1) (22,7) (6,6)	65,5 (29,1) (14,6) (15,2)	64,8 (31,5) (13,0) (13,6)	66,9 (30,1) (13,5) (17,1)	62,5 (25,4) (14,3) (16,3)	59,8 (23,2) (15,5) (15,0)	65,5 (23,8) (18,4) (15,4)	77,2 (28,1) (14,4) (21,7)
Malaysia (Jepang) (AS) (ME)	62,7 (23,4) (17,3) (18,6)	59,5 (22,8) (16,4) (17,6)	53,0 (21,1) (13,7) (15,9)	50,3 (20,3) (11,6) (15,3)	50,5 (19,7) (13,2) (15,0)	52,0 (22,8) (13,5) (13,0)	54,6 (24,6) (12,8) (14,4)	65,2 (22,4) (15,0) (17,7)	63,2 (22,8) (15,1) (15,8)	62,7 (24,4) (14,6) (14,1)	63,2 (25,0) (17,6) (12,4)	63,6 (25,4) (16,1) (14,4)	64,2 (26,3) (16,3) (13,7)	61,5 (23,0) (15,3) (14,4)
Filipina (Jepang) (AS) (ME)	81,7 (26,4) (30,2) (20,9)	75,2 (26,6) (27,5) (17,5)	74,0 (21,9) (31,0) (16,5)	73,4 (22,9) (31,6) (15,1)	77,0 (19,9) (36,3) (17,0)	75,3 (19,4) (38,0) (13,9)	73,7 (18,9) (35,9) (14,0)	66,7 (22,8) (22,9) (13,9)	60,7 (19,9) (23,5) (10,7)	58,6 (19,0) (22,8) (10,5)	60,5 (20,1) (22,5) (11,5)	58,0 (17,1) (23,3) (12,1)	57,2 (13,6) (27,4) (11,0)	53,8 (14,0) (25,1) (8,5)
Singapura (Jepang) (AS) (ME)	44,1 (9,6) (13,8) (14,4)	40,3 (8,1) (12,5) (12,8)	30,7 (0,1) (13,2) (10,9)	39,6 (10,9) (12,6) (9,7)	41,9 (9,2) (18,1) (9,5)	44,7 (9,4) (20,0) (10,1)	46,5 (9,4) (21,2) (10,6)	48,0 (17,0) (14,3) (11,5)	48,7 (18,0) (14,1) (11,2)	46,2 (18,8) (12,6) (9,9)	46,2 (17,9) (12,9) (10,5)	47,8 (18,0) (15,1) (10,6)	48,4 (18,4) (14,6) (10,4)	49,0 (17,1) (15,2) (11,3)
Muangthai (Jepang) (AS) (ME)	59,9 (21,2) (11,2) (23,6)	57,8 (15,1) (12,7) (26,0)	52,7 (14,2) (12,9) (21,8)	53,4 (13,7) (12,7) (23,6)	55,8 (15,1) (15,0) (21,4)	55,6 (13,0) (17,2) (20,7)	56,4 (13,3) (19,4) (18,5)	63,3 (25,7) (15,7) (15,0)	55,8 (21,2) (14,5) (13,4)	56,6 (24,2) (13,0) (12,8)	54,7 (23,5) (13,4) (11,9)	59,5 (27,4) (12,6) (13,0)	59,0 (26,9) (13,5) (12,4)	59,7 (26,0) (11,2) (16,4)

Sumber: IMF, Direction of Trade Statistics, 1986 Yearbook.

terjadi akibat memburuknya kondisi di kawasan ASEAN di samping memburuknya kondisi permintaan global.⁸

Impor negara-negara ASEAN, yang pada tahun 1970-an tumbuh dengan kira-kira 30% sampai 40% per tahun, telah berhenti sejak 1981. Indonesia bahkan telah mengurangi impornya sekitar 30% pada tahun 1985. Semua negara ASEAN, kecuali Brunei, juga mengurangi impor mereka sekitar 10% pada tahun 1985.

Pemerintah Indonesia telah meluncurkan serangkaian kebijaksanaan yang ditujukan untuk merangsang ekspor non-minyak. Hasilnya sejauh ini masih belum menentu. Kebijakan untuk diversifikasi pasar juga diambil oleh negara-negara ASEAN lainnya. Tetapi semua mengakui bahwa negara-negara maju, terutama Amerika Serikat, Jepang dan Masyarakat Eropa, akan tetap merupakan pasar utama mereka. Muangthai telah cukup berhasil dalam menembus pasar-pasar yang baru, termasuk pasar Amerika Serikat yang besar untuk barang-barang jadi. Profil tingginya dan sikap agresifnya dalam front perdagangan yang melibatkan pengembangan rumah-rumah dagang Muangthai dan kemampuan lobbying, tampaknya telah berhasil.

Seperti ditunjukkan dalam Tabel 3, bagian pasar Amerika Serikat dalam ekspor keseluruhan Muangthai hampir berlipat dua dalam enam tahun terakhir ini, dari 11% di tahun 1979 menjadi 20% di tahun 1985. Perkembangan semacam itu juga dapat dilihat pada ekspor Singapura di mana bagian dari Amerika Serikat meningkat dari 14% menjadi 22% dalam waktu yang sama. Peningkatan yang kurang dramatis dalam bagian pasar AS itu dialami oleh Filipina dan Indonesia. Bagian Jepang menurun cukup berarti dalam ekspor Muangthai dan sampai batas yang lebih kecil dalam ekspor Filipina, tapi tetap cukup stabil dalam ekspor negara-negara ASEAN lainnya. Periode 1979-1985 juga melihat suatu penurunan umum bagian Masyarakat Eropa dalam ekspor negara-negara ASEAN.

Perdagangan ekspor Malaysia, Filipina dan Brunei tampaknya telah diarahkan menjauh dari negara-negara industri. Bagian dari pasar ekonomi industri dalam ekspor Malaysia menurun dari 63% di tahun 1979 menjadi 55% di tahun 1985. Dalam kasus Filipina dari 82% menjadi 74% dan dalam kasus Brunei dari 82% menjadi 68%. Bagian-bagian itu tetap stabil dalam ekspor Singapura dan Muangthai, dan naik sedikit dalam ekspor Indonesia. Pembangunan di bidang impor sangat merupakan bayangan cermin dari pembangunan di bidang ekspor.

Demikian pula, bagian dari negara-negara berkembang -- terutama ASEAN sendiri -- telah meningkat dalam ekspor Malaysia (dari 32% menjadi 42%), Filipina (dari 15% menjadi 24%) dan Brunei (dari 14% menjadi 28%).

⁸Lihat Laporan Komite Ekonomi, *The Singapore Economy: New Directions* (Ministry of Trade & Industry, Republic of Singapore, Februari 1986).

Ekspor Singapura ke negara-negara berkembang tetap berkisar antara 50% sampai 55% dari ekspor keseluruhannya. Dalam kasus Muangthai, tetap sekitar 40% sepanjang periode 1975-1985. Sebaliknya, ekspor Indonesia dan Brunei terutama diarahkan ke negara-negara industri, sebagian besar oleh karena bagian minyak dan gas yang tinggi. Tabel 4 juga menunjukkan bagian dari perdagangan intra-ASEAN dalam ekspor setiap negara anggotanya. Bagian itu meningkat dalam kasus Filipina (yang mulai dari dasar yang sangat rendah), Malaysia dan Brunei. Bagian itu tetap berada pada tingkat yang kira-kira sama untuk Singapura (22% sampai 25%) dan Muangthai (15% sampai 17%), tetapi menurun dalam kasus Indonesia dari 14% pada tahun 1979 menjadi 8% pada tahun 1985.

Tabel 4

EKSPOR DAN IMPOR PERDAGANGAN NEGARA-NEGARA ASEAN DENGAN
NEGARA-NEGARA BERKEMBANG, 1979-1985
(% dari Keseluruhan)

	Ekspor							Impor						
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Brunei	14,1	17,7	18,3	15,2	20,7	21,5	28,0	34,1	29,8	36,0	35,6	35,1	37,4	52,6
(ASEAN)	(10,3)	(12,7)	(13,8)	(11,0)	(13,2)	(16,1)	(20,8)	(28,4)	(26,1)	(32,0)	(27,9)	(30,8)	(32,5)	(49,4)
Indonesia	21,4	20,2	24,1	24,5	25,6	22,5	17,8	27,9	29,9	29,1	34,2	36,6	31,3	19,6
(ASEAN)	(14,2)	(12,6)	(11,9)	(15,7)	(16,4)	(11,4)	(7,9)	(11,6)	(12,5)	(19,2)	(19,6)	23,9	(14,0)	(6,9)
Malaysia	32,1	35,5	41,9	44,7	44,4	44,0	41,6	31,6	33,8	34,2	33,5	33,2	32,5	35,4
(ASEAN)	(20,3)	(22,6)	(26,8)	(30,0)	(28,5)	(26,6)	(25,9)	(14,6)	(16,4)	(17,9)	(19,9)	(18,9)	(19,5)	(22,4)
Filipina	14,8	19,6	21,2	23,0	19,6	21,8	23,6	30,2	36,5	38,6	36,4	38,7	39,7	42,5
(ASEAN)	(4,1)	(6,6)	(7,3)	(7,2)	(7,3)	(9,7)	(11,4)	(6,3)	(6,7)	(8,0)	(7,5)	(9,3)	(12,5)	(14,5)
Singapura	52,6	56,3	56,7	57,8	55,5	51,9	50,4	49,1	48,6	51,3	51,1	49,2	47,9	47,5
(ASEAN)	(21,8)	(22,2)	(22,6)	(24,8)	25,5)	(23,1)	(21,9)	(18,3)	(17,0)	(15,7)	(16,4)	(17,4)	(18,6)	(18,0)
Muangthai	38,0	38,1	41,3	42,6	41,1	41,3	40,2	32,6	41,2	39,2	41,1	36,3	37,1	36,1
(ASEAN)	(16,8)	(16,4)	(14,8)	(15,6)	(15,7)	(14,2)	(14,5)	(9,0)	(12,0)	(11,7)	(13,2)	(13,2)	(15,8)	(17,9)

Sumber: IMF, Direction of Trade Statistics, 1986 Yearbook.

Jika diperiksa bersama Tabel 2 dan 4 memberi kesan suatu hipotesa yang menarik, seperti yang telah diajukan beberapa waktu yang lalu oleh Lewis,⁹ yaitu bahwa negara-negara ASEAN yang mempunyai hubungan perdagangan lebih besar dengan negara-negara berkembang itu sendiri telah mampu mencapai hasil ekspor yang lebih baik. Tapi tidak jelas kesimpulan kebijaksanaan apa yang dapat diambil dari usulan ini.

Tabel 5 menunjukkan komposisi komoditi ekspor ASEAN dari tahun 1979 sampai 1983. Ekspor Brunei terutama terdiri dari minyak dan gas, dan konsentrasi tinggi kedua komoditi ini (SITC 3) tidak berubah selama periode 1979-1983. Bagian minyak dan gas telah meningkat dalam kasus Indonesia, dari 65% pada tahun 1979 menjadi 76% pada tahun 1983. Tetapi Indonesia juga meningkatkan bagian produk manufaktur (SITC 6 sampai 8) dalam eksportnya, dari 5% pada tahun 1979 menjadi 8% pada tahun 1983. Kenaikan

⁹Arthur Lewis, "The Slowing Down of the Engine of Growth," *American Economic Review* (September 1980).

Tabel 5

KOMPOSISI KOMODITI EKSPOR PERDAGANGAN ASEAN, 1979-1983
(% dari Keseluruhan)

SITC	Brunei		Indonesia		Malaysia		Filipina		Singapura		Muangthai	
	1979	1983	1979	1983	1977	1981	1979	1983	1979	1983	1979	1983
0. Makanan dan Binatang Hidup	0,0	0,1	7,7	5,2	5,5	4,2	18,6	19,1	5,4	4,4	4,7	50,3
1. Minuman dan Tembakau	0,0	0,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,8	0,8	0,4	0,5	1,2	1,3
2. Bahan-bahan Baku dan Hasil Tambang	0,1	0,0	19,7	7,8	39,9	28,5	27,0	14,9	14,3	7,3	16,8	11,2
3. Minyak dan Bahan Bakar Lainnya	99,9	98,9	65,2	76,4	14,3	26,6	0,2	2,2	24,0	28,0	0,0	0,4
4. Minyak Hewani dan Nabati	0,0	0,0	1,4	0,7	13,2	12,5	16,4	10,5	2,8	1,4	0,0	0,2
5. Bahan Kimia dan Hasil-hasilnya	0,0	0,0	0,4	0,6	0,6	0,7	2,5	1,9	3,7	4,3	0,7	0,9
6. Barang Buatan Pabrik	0,0	0,2	3,7	6,4	15,5	12,0	9,2	7,4	9,2	8,0	21,6	17,0
7. Mesin dan Alat Pengangkutan	0,0	0,6	0,7	0,6	6,7	12,2	1,8	5,1	26,5	31,3	3,7	5,7
8. Barang-barang Manufaktur Lain	0,0	0,2	0,5	1,0	3,6	2,6	10,3	12,2	6,9	7,2	6,3	11,5
9. Barang-barang Lainnya	0,0	0,0	0,3	1,1	0,4	0,5	13,3	25,9	6,9	7,7	2,5	1,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber: ESCAP Foreign Trade Statistics of Asia and the Pacific (berbagai penerbitan).

Tabel 6

KOMPOSISI KOMODITI EKSPOR ASEAN KE AS, JEPANG DAN ME, 1984
(dalam juta US\$)

S I T C	Brunei			Indonesia			Malaysia			Filipina			Singapura			Muangthai		
	AS	Jepang	ME	AS	Jepang	ME	AS	Jepang	ME	AS	Jepang	ME	AS	Jepang	ME	AS	Jepang	ME
0. Makanan dan Binatang Hidup	-	0,2	•	300,6	367,9	334,6	57,5	69,9	191,6	411,6	442,9	174,0	60,7	29,8	77,2	323,3	389,0	912,1
1. Minuman dan Tembaku	-	-	-	13,5	0,6	37,4	•	-	0,1	8,1	5,2	15,7	1,4	1,8	0,6	21,1	6,5	28,1
2. Bahan Baku dan Hasil Tambang Diluar Minyak	-	0,5	•	560,9	619,8	249,8	236,0	1.493,2	757,8	57,3	613,0	137,5	45,0	47,4	163,5	96,5	395,1	60,6
3 Minyak dan Bahan Bakar Lainnya	8,9	2.201,2	-	4.336,5	9.813,3	84,5	60,0	2.217,7	-	15,9	61,8	-	235,9	1.273,3	12,5	16,3	•	•
4. Minyak Nabati dan Hewani	-	-	-	9,8	5,0	78,1	206,5	141,2	417,2	290,5	28,8	215,2	6,1	12,1	6,0	3,3	1,6	2,6
5. Bahan Kimia dan Hasil-hasilnya	-	-	•	16,1	8,9	16,2	9,4	36,5	19,6	11,6	55,0	3,0	17,1	78,3	197,4	15,0	33,1	8,8
6. Barang buatan Pabrik	-	0,1	5,6	303,5	345,0	267,7	161,7	293,3	206,0	111,3	126,4	71,9	61,9	26,4	137,1	317,2	145,5	288,0
7. Mesin dan Alat Pengangkutan	0,2	•	3,4	98,1	0,4	41,0	1.827,4	114,7	519,5	962,2	30,0	221,8	3.006,6	201,7	951,9	262,8	39,0	69,4
8. Barang Manufaktur Lain	•	0,1	20,9	211,7	4,9	48,8	211,0	18,3	123,6	720,7	40,9	195,1	527,2	40,1	281,2	354,3	23,0	207,1
9. Barang-barang: Lainnya	1,6	0,4	0,2	16,7	9,6	3,8	53,5	26,7	5,3	31,7	14,5	3,9	158,0	49,6	38,6	15,6	6,8	3,6
Total	10,8	2.202,5	30,2	5.867,5	11.175,5	1.161,8	2.823,0	4.411,6	2.240,7	2.620,9	1.418,6	1.038,1	4.120,1	1.760,6	1.866,0	1.425,4	1.039,6	1.580,3

*Kurang dari US\$0,05 juta.

Sumber: OECD, *Foreign Trade by Commodities 1984*, Vol. II (Paris 1986).

ini terjadi akibat peningkatan ekspor kayu lapis (SITC 63), tekstil (SITC 65), aluminium (SITC 68), barang elektronika (SITC 72), furniture (SITC 83), pakaian (SITC 84) dan sepatu (SITC 85). Dalam hal nilai, itu melibatkan kenaikan dari US\$0,8 milyar menjadi US\$1,7 milyar.

Ekspor minyak Malaysia meningkat cukup besar pada periode 1977-1981, mengikuti boom minyak yang kedua. Tetapi ekspor produk manufakturnya (SITC 6 sampai 8) juga berlipat dua dalam hal nilai selama periode itu. Kenaikan itu terutama datang dari barang-barang elektronik (SITC 72), tetapi juga dari tekstil dan pakaian (SITC 65 dan 84), sepatu (SITC 85) dan produk-produk kayu (SITC 63). Perkembangan ini agak mirip dengan Indonesia, tapi pada tingkat yang cukup tinggi dalam kasus Malaysia. Malaysia adalah eksportir minyak tumbuh-tumbuhan (minyak kelapa) yang penting.

Bagian produk manufaktur dalam ekspor Filipina meningkat dari 20% pada tahun 1979 menjadi sekitar 25% pada tahun 1983. Seperti kedua negara sebelumnya, produk utamanya adalah produk kayu (SITC 63), tekstil dan pakaian (SITC 65 dan 84), furniture (SITC 82) dan barang-barang elektronika (SITC 72). Secara presentase ekspor minyak tumbuh-tumbuhan (*vegetable oil*) (SITC 42) turun dari 16% pada tahun 1979 menjadi 11% pada tahun 1983, tetapi dalam hal nilai itu tetap berjumlah lebih dari US\$0,5 milyar pada tahun 1983.

Ekspor produk manufaktur (SITC 6 sampai 8) Singapura juga naik dari 43% menjadi 47% dari ekspor keseluruhan dari tahun 1979 sampai tahun 1983. Kenaikan utama meliputi aneka-ragam mesin (SITC 71), barang-barang elektronika (SITC 72) dan peralatan angkutan (SITC 73). Ekspor barang-barang manufaktur Muangthai (SITC 6 sampai 8) naik menjadi 34% pada tahun 1983, tetapi ekspor utamanya tetap hasil-hasil pertanian (SITC 0) yang berjumlah sampai 50% dari keseluruhan ekspornya pada tahun 1983. Ekspor hasil-hasil tropis juga penting bagi Filipina.

Tinjauan singkat ini mengungkapkan bidang kebijaksanaan perdagangan yang penting bagi negara-negara ASEAN secara individu. Perdagangan di bidang pertanian sangat penting bagi Muangthai dan sampai batas tertentu juga bagi Filipina. Perdagangan barang-barang manufaktur adalah penting bagi semua negara ASEAN kecuali Brunei. Ini sangat penting bagi Indonesia sebagai pendatang baru.

Tabel 6 menunjukkan pentingnya pasar Amerika Serikat, Jepang dan Masyarakat Eropa bagi ekspor komoditi individu dari setiap negara ASEAN pada tahun 1984. Dalam perdagangan hasil pertanian ketiga pasar itu sama pentingnya bagi Indonesia. Masyarakat Eropa penting bagi Muangthai dan Malaysia, sedangkan Jepang dan Amerika Serikat adalah pasar yang penting bagi Filipina. Dalam perdagangan bahan mentah (kecuali minyak), Jepang secara pasti adalah pasar bagi Indonesia, Malaysia, Filipina dan Muangthai.

Jepang juga merupakan pasar yang penting untuk ekspor minyak dan gas dari Indonesia, Malaysia dan Brunei.

Dalam perdagangan barang-barang manufaktur, Amerika Serikat telah menjadi pasar yang terpenting bagi semua negara ASEAN, kecuali Brunei -- yang ekspor barang-barang manufakturnya tak berarti. Dalam ekspor barang-barang manufaktur dasar (SITC 6) ketiga pasar itu sama pentingnya bagi Indonesia, Malaysia, Filipina dan Muangthai, tetapi dalam ekspor mesin dan peralatan angkutan (SITC 7) serta berbagai barang manufaktur lainnya (SITC 8) Amerika Serikat sangat menonjol. Bahkan ekspor barang-barang manufaktur ke Amerika Serikat (SITC 6 sampai 8) merupakan sekitar 90% dari keseluruhan ekspor Singapura ke negara itu, 74% dari ekspor Malaysia, dan masing-masing 66% dan 65% dari ekspor Muangthai dan Filipina.

Tabel 7

IMPOR AS DARI ASEAN, 1976-1985
(Perubahan % Tahunan)

	1976-1979	1979-1983	1983-1985
Brunei	9,7	... ^a	... ^a
Indonesia	13,8	9,6	-6,7
Malaysia	22,7	-0,5	4,3
Filipina	13,5	7,0	3,9
Singapura	20,5	17,9	21,9
Muangthai	20,4	12,5	22,1
ASEAN	16,7	8,4	5,5
Dunia	13,8	4,9	15,8
Negara-negara Industri	13,0	8,0	21,4
Negara Berkembang Pengekspor Minyak	13,0	-15,0	-6,5
Negara Berkembang yang Lain	15,9	9,9	9,6

^aSejak 1983 impor AS dari Brunei menurun secara drastis.

Sumber: IMF, Direction of Trade Statistics, 1986 Yearbook.

Untuk mempertahankan pasar Amerika Serikat mungkin agak "mahal" bagi negara-negara ASEAN karena meningkatnya sentimen proteksionis di negara itu. Tetapi pengalaman Singapura dan Muangthai menunjukkan bahwa pasar Amerika Serikat adalah pasar yang sangat menarik, walaupun hanya karena besarnya. Tabel 7 menunjukkan bahwa pertumbuhan impor Amerika Serikat dari ASEAN telah menurun, dari rata-rata 16,7% per tahun pada periode 1976-1979 menjadi 8,4% per tahun pada periode 1979-1983 dan

lebih jauh menjadi 5,5% per tahun pada periode 1983-1985. Pada kedua periode yang lebih dulu tingkat pertumbuhan impor Amerika Serikat dari ASEAN tetap lebih tinggi daripada tingkat pertumbuhan keseluruhan impor AS seperti halnya impor AS dari kelompok negara-negara industri. Pada periode 1983-1985 impor Amerika Serikat dari ASEAN tumbuh lebih lambat daripada dari kelompok negara-negara industri dan negara-negara berkembang non-minyak. Ini terutama disebabkan oleh kemunduran dan penurunan impor Amerika Serikat dari eksportir minyak dan gas ASEAN -- Brunei, Indonesia dan Malaysia -- dan dari Filipina. Tetapi Singapura dan Muangthai bisa meningkatkan ekspor ke Amerika Serikat, masing-masing sekitar 22% per tahun selama periode tindakan proteksionis yang keras itu.¹⁰ Meskipun demikian kedua negara yang sukses itu sama-sama menghadapi masalah serius untuk mendapatkan jalan masuk ke pasar seperti yang dihadapi oleh negara-negara yang kurang sukses, kalau malahan tidak lebih serius sehubungan dengan kesuksesan mereka.

Selama kunjungan Presiden Reagan ke Bali pada bulan April 1986, para menteri luar negeri ASEAN telah menyampaikan keprihatinan perdagangan spesifik setiap negara ASEAN kepada Menteri Luar Negeri AS Schultz.¹¹ Muangthai merasa prihatin khususnya bahwa ketentuan beras dalam Undang-undang Keamanan Makanan Amerika Serikat secara spesifik membuat ekspor beras Muangthai sebagai sasaran untuk membenarkan kebijaksanaan bantuan harga bagi para petani beras Amerika.¹²

Keprihatinan ASEAN akan proteksionisme Amerika Serikat telah dikemukakan pada Amerika Serikat pada Dialog ASEAN-AS yang kedua pada akhir 1970-an. Tetapi dalam berbagai Dialog ASEAN-AS sebagaimana Dialog ASEAN dengan partner dagang lainnya, perhatian yang cukup telah diberikan oleh ASEAN pada perbaikan-perbaikan dalam GSP. Ini barangkali karena kenyataan bahwa perundingan tentang GSP oleh ASEAN cocok untuk mekanisme dialog, yaitu secara bilateral antara "donor" GSP dan "penerima" GSP.¹³ Selain itu, perpanjangan preferensi tarif bagi negara-negara berkembang di bawah GSP telah merupakan ciri yang menonjol dari kebijaksanaan perdagangan negara-negara maju terhadap negara-negara berkembang, dan sebab itu, ia cocok dengan sifat Utara-Selatan dari dialog tersebut. Dilihat dari sudut pandangan ini ASEAN membutuhkan pendekatan-pendekatan baru, khususnya yang menyangkut masalah-masalah perdagangan.

¹⁰Lihat juga Soesastro, "ASEAN-US Economic Relations: An Update," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XIII, No. 3 (Juli 1985): hal. 376-398.

¹¹*Far Eastern Economic Review*, 8 Mei 1986, hal. 14-16.

¹²Undang-undang itu berasal dari tekanan untuk membalas tindakan banting harga Masyarakat Eropa atas produk-produk pertanian yang mendapat subsidi besar.

¹³Soesastro, "ASEAN and North-South Trade Issues," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XI, No. 3 (Juli 1983): hal. 59-82.

MASALAH-MASALAH KHUSUS PERDAGANGAN PRODUK MANUFAKTUR*

Bahan kimia dan produk lainnya yang berhubungan (SITC 5), barang-barang manufaktur (SITC 6), mesin-mesin dan peralatan angkutan (SITC 7) dan barang-barang manufaktur lainnya (SITC 8) hanya merupakan 19,7% dalam impor keseluruhan OECD dari negara-negara ASEAN pada tahun 1972 dibandingkan dengan hampir 63% dalam impor OECD dari semua negara. Tetapi sejak tahun 1984, bagian gabungan dari keempat seksi ini dalam keseluruhan impor OECD dari negara-negara ASEAN telah naik menjadi 33,3% dibandingkan dengan 60% keseluruhan impor OECD dari semua negara. Ini menunjukkan dua hal. *Pertama*, perdagangan barang manufaktur telah memperoleh arti penting dalam perdagangan eksternal ASEAN dengan negara-negara OECD. *Kedua*, ASEAN juga telah semakin penting dalam hal perdagangan barang-barang manufaktur internasional.

Beberapa barang manufaktur mempunyai arti yang sangat penting bagi ASEAN. Dalam hal urutan bagian mereka dalam keseluruhan impor OECD dari ASEAN, mesin-mesin listrik (SITC 77) berada pada urutan pertama, disusul oleh benda-benda perlengkapan pakaian (SITC 84), mesin-mesin kantor dan peralatan pengolahan data otomatis (SITC 76), logam non-besi (SITC 68), barang-barang gabus dan kayu (SITC 63) dan barang-barang tekstil (SITC 65). Sementara perluasan yang cepat ditunjukkan oleh divisi lain dari barang-barang manufaktur, seperti furniture dan suku cadang, barang-barang perjalanan, sepatu dan peralatan profesi dan ilmiah, sumbangan mereka pada keseluruhan impor OECD dari ASEAN belum berarti.

Melihat konsentrasi komoditi dalam ekspor barang manufaktur ASEAN ke negara-negara OECD yang pada gilirannya merupakan anggota inti GATT dari siapa negara-negara ASEAN dapat mengharapkan konsesi-konsesi perdagangan pada saat babak baru perundingan GATT berlangsung, masalah-masalah yang menyangkut perdagangan produk yang telah disebut di atas adalah sangat penting bagi batas di mana negara-negara ASEAN dapat menarik keuntungan dari babak baru itu. Ini tidak menutup kemungkinan bahwa anggota ASEAN sendiri-sendiri bisa memberi urutan prioritas masalah yang berbeda. Masalah yang menyangkut perdagangan pakaian jadi, misalnya, adalah sangat penting bagi Indonesia, tapi tidak terlalu penting bagi Singapura yang mungkin menganggap masalah-masalah yang menyangkut perdagangan mesin-mesin listrik sebagai yang terpenting.

Adalah sulit untuk membuktikan bahwa keberhasilan negara-negara ASEAN untuk mendiversifikasikan ekspor mereka adalah akibat GSP. Mungkin suatu kebetulan bahwa keberhasilan diversifikasi itu terjadi pada periode di mana GSP tersedia. Tetapi baik negara-negara ASEAN maupun

*Bagian ini ditulis oleh Djisman S. Simandjuntak.

negara-negara "donor" GSP utama cenderung untuk menghubungkan keberhasilan ekspor barang-barang manufaktur ASEAN dengan eksistensi GSP, yang mengundang kesimpulan negara-negara ASEAN bahwa GSP harus tetap dipertahankan dan para "donor" GSP itu sebaliknya, meminta tinjauan ulang, walaupun bukan penghapusan, GSP. Sebab itu masalah-masalah yang berhubungan dengan GSP, seperti ketentuan-ketentuan tentang kebutuhan-persaingan yang dikeluarkan oleh Amerika Serikat merupakan salah satu bidang perhatian ASEAN. Suatu tinjauan mengenai GSP kiranya akan mengurangi kegairahan negara-negara ini untuk berpartisipasi dalam babak baru, kecuali apabila suatu pengganti disediakan yang hanya bisa berarti suatu liberalisasi yang besar berdasarkan MFN yang meliputi produk-produk yang merupakan perhatian khusus ASEAN sebagai barang-barang yang bisa diekspor.

Pengendalian ASEAN pada ekspor pakaian adalah jelas dan pengendalian ini akan berlanjut dalam waktu mendatang. Seperti dapat dilihat pada Tabel 8, barang pakaian dan perlengkapannya menunjukkan 4,2% dari keseluruhan impor OECD dari ASEAN pada tahun 1984. Bagian ini bahkan sampai mencapai 12% dalam kasus Filipina. Meskipun tumbuh sangat lambat daripada mesin-mesin listrik, mesin-mesin kantor dan peralatan ADP antara tahun 1972 dan 1984, barang-barang pakaian dan perlengkapannya dengan tingkat pertumbuhan tahunan sebesar 26% masih berada di antara barang-barang manufaktur di mana ekspor negara-negara ASEAN menunjukkan pertumbuhan yang cepat dan nilai yang berarti pada saat yang bersamaan. Maka pembatalan Multi Fiber Arrangement (MFA) atau perbaikan GATT dalam perdagangan produk tekstil adalah salah satu sasaran utama negara-negara ASEAN dalam babak baru itu.

Pada tingkat yang lebih kecil, selektifitas komoditi yang mengganggu perdagangan tekstil selama bertahun-tahun telah mempengaruhi sejumlah produk manufaktur lainnya. Bahkan usaha ke arah selektifitas yang jelas berarti diskriminasi negara, karena selektifitas biasanya dirancang untuk menahan impor dari penyalur yang paling sukses, telah merupakan elemen penting dalam erosi lingkungan perdagangan global dalam tahun-tahun belakangan ini. Korban dari selektifisme termasuk antara lain bermacam-macam produk kimia, produk besi dan baja, peralatan telekomunikasi, pesawat TV, video recorder dan kendaraan serta produk-produk lain yang diancam untuk menjadi korban berikutnya seperti sepatu dan produk kayu. Tidak semua produk ini penting sekali bagi ASEAN saat ini, meskipun potensi untuk terlibat dalam friksi pada kategori perdagangan ini adalah jelas melihat tingkat pertumbuhan ekspor ASEAN yang mengejutkan untuk beberapa produk itu.

Berbagai tindakan kebijaksanaan dilibatkan dalam selektifisme kontemporer, di mana bea "anti-banting harga" adalah yang paling sering digunakan. Kasus-kasus anti-banting harga di Amerika Serikat, misalnya, berjumlah besar. Mereka menyebabkan dikenakan bea anti-banting harga

dalam 14 kasus pada tahun 1983, 22 kasus pada tahun 1984 dan 5 kasus pada enam bulan pertama tahun 1986 sementara penemuan negatif berjumlah 46 di tahun 1983, 68 kasus di tahun 1984 dan 69 pada enam bulan pertama tahun 1985 dan penyelidikan yang sedang berlangsung berjumlah 124 sampai 31 Agustus 1985.¹⁴

Tabel 8

KOMPOSISI KOMODITI IMPOR OECD DARI
KELIMA ANGGOTA ORISINAL ASEAN
(Dalam Persentase)

SITC	1972	1980	1984
Seluruh Komoditi	5.623.874 (100)	46.324.219 (100)	47.909.183 (100)
0. Makanan & Binatang Hidup	16,8	9,6	9,5
1. Minuman dan Tembakau	1,1	0,5	0,4
2. Bahan Baku & Hasil Tambang	35,5	19,5	12,6
3. Minyak & Bahan Baku Lainnya	21,2	43,5	39,8
4. Minyak Nabati, Hewani & Lemak	4,5	2,8	3,3
5. Bahan Kimia & Hasil-hasilnya	0,5	0,6	1,2
6. Barang buatan pabrik	11,5	7,6	6,7
68 Logam Non-Besi	(7,26)	(4,28)	(2,65)
63 Barang dari Gabus dan Kayu	(2,58)	(1,06)	(1,47)
65 Benang Tenun dan Pakaian Jadi	(0,77)	(0,98)	(1,13)
7. Mesin dan Alat Pengangkutan	4,26	9,72	18,23
77 Mesin Listrik	(2,72)	(6,19)	(10,83)
75 Perlengkapan Elektronik dan Mesin Perkantoran	(0,14)	(0,29)	(2,96)
76 Peralatan Telekomunikasi dan Alat Rekaman	(0,92)	(2,21)	(2,71)
71 Mesin Pembangkit Listrik	(0,03)	(0,10)	(0,63)
74 Mesin & Suku Cadang Industri Umum	(0,03)	(0,32)	(0,62)
8. Barang-barang Pabrik yang Lain	3,39	5,15	7,16
84 Pakaian dan Asesori	(2,15)	(2,70)	(4,23)
89 Barang Olahan Pabrik yang Lain	(0,71)	(1,0)	(1,55)
82 Mebel dan Perlengkapannya	(0,05)	(0,42)	(0,50)
88 Peralatan Fotografi, Alat-alat Optik & Arloji	(0,29)	(0,58)	(0,32)
87 Alat-alat keperluan profesi & pengetahuan	(0,03)	(0,13)	(0,25)
9. Komoditi & Transaksi Lain	3,39	5,15	7,16

Sumber: Organisation for Economic Co-operation and Development, *Foreign Trade by Commodities*, Series C, Imports 1984, Paris 1986.

Negara-negara ASEAN jarang sekali terlibat dalam kasus-kasus anti-banting harga ini karena komposisi ekspor mereka masing-masing ke Amerika Serikat tidak didominasi oleh bahan kimia dan produk baja di mana penyelidikan anti-banting harga itu dipusatkan. Tetapi hal ini tidak berarti bahwa

¹⁴United States Trade Representative, *Annual Report of the President of the United States on Trade Agreements Program 1984-1985*, 28th Issue, Transmitted to Congress Februari 1986, hal. 181-189.

negara-negara ASEAN bersikap acuh tak acuh terhadap tindakan anti-banting harga. Dengan anggapan bahwa ekspor beberapa barang manufaktur akan terus tumbuh dalam tingkat yang tinggi, negara-negara ASEAN akan segera menjadi rawan seperti Korea Selatan terhadap penyelidikan anti-banting harga. Maka kebutuhan akan peraturan penyelidikan banting-harga yang keras dan dapat dipertanggungjawabkan jelas terasa. Kenyataan bahwa sebagian besar penyelidikan banting-harga mempunyai laporan akhir yang negatif merupakan tanda yang jelas tentang keputusan yang terlalu pagi untuk dimulainya langkah-langkah itu yang dapat menyebabkan terganggunya arus perdagangan tanpa alasan oleh tindakan anti-banting harga sementara. Maka kondisi untuk dimulainya penyelidikan banting harga perlu diperketat dan konsep yang berhubungan dengan anti-banting harga seperti harga normal dan biaya rata-rata produksi dari perwakilan produser perlu diperjelas. Jelas bahwa peranan GATT yang lebih besar diperlukan sejak awal hingga akhir dari suatu penyelidikan banting harga. Kalau tidak, penyelidikan pradini akan terus menyebarluar dan secara ironis merugikan peserta yang paling sukses dalam pasar yang bersangkutan.

Hal yang lebih penting bagi negara-negara ASEAN adalah "bea perimbangan" (*countervailing duties*) yang penggunaannya juga telah menyebarluas pada tahun-tahun belakangan ini. Amerika Serikat saja mengenakan bea semacam ini dalam 21 kasus pada tahun 1983, 14 kasus pada tahun 1984 dan 9 kasus pada enam bulan pertama tahun 1985 sementara penyelidikan-penyelidikan yang tak berdasar berjumlah 27 pada tahun 1983, 36 pada tahun 1984 dan 26 pada enam bulan pertama tahun 1985, sehingga menambah kecurigaan bahwa penyelidikan subsidi juga seringkali dimulai tanpa bukti yang cukup. Sampai dengan 31 Agustus 1985 sebanyak 70 penyelidikan sedang dijalankan di Amerika Serikat,¹⁵ dan sehubungan dengan tindakan inilah negara-negara ASEAN telah dimasukkan ke dalam kelompok sasaran bersama negara-negara berkembang lebih maju yang paling menderita. Kepentingan negara-negara ASEAN untuk ikut dalam usaha memperkuat peranan GATT dalam mengawasi penyelidikan subsidi adalah jelas.

Baik penyelidikan banting harga maupun subsidi dapat menyebabkan suatu peningkatan tekanan atas negara-negara yang bersangkutan untuk menyetujui pengekan ekspor sukarela, pengaturan pemasaran yang tertib, penilaian minimal dan tindakan-tindakan serupa pada daerah kelabu kebijaksanaan perdagangan agar penyelidikan itu tidak menyebabkan tindakan unilateral yang bisa jadi lebih keras daripada tindakan yang disetujui secara "sukarela."

Pengujian gangguan pasar, kerugian yang diderita oleh industri dalam negeri akibat meningkatnya penetrasi impor dan praktek-praktek perdagangan yang tidak fair di pihak pengeksport, umumnya telah dilakukan secara sepihak oleh negara pengimpor. Suatu GATT yang gagal untuk mengakhiri

¹⁵*Ibid.*, hal. 191-197.

praktek-praktek semacam ini pasti akan menjadi semakin tak berarti bagi perdagangan dunia yang semakin terpaksa menghabiskan setiap keuntungan komparatif dalam waktu sesingkat mungkin mengikuti perpendekan siklus kehidupan-produk dan meningkatnya kecepatan di mana barang-barang yang dapat diperdagangkan dapat bergerak secara internasional. Juga tidak akan cukup untuk mengambil berbagai tindakan kebijaksanaan daerah kelabu satu persatu. Yang diperlukan adalah penguatan norma perlindungan GATT (Pasal XII, XIX, XX, XXI dan XXIV) yang maksudnya adalah untuk membantu para penanda-tangan GATT untuk menyesuaikan diri pada kondisi ekonomi yang berubah sedemikian rupa sehingga tak perlu lari ke kebijaksanaan proteksionis.

Pentingnya suatu perluasan ekspor produk manufaktur bagi perkembangan ekonomi negara-negara ASEAN di masa mendatang tidak bisa terlalu ditekankan. Menghadapi secara bersamaan penurunan struktural dalam perdagangan komoditi, penurunan pertumbuhan, menurunnya daya-tarik bagi penanam modal asing dan pembayaran hutang yang tinggi, negara-negara ASEAN tidak mempunyai pilihan lain kecuali melanjutkan peningkatan ekspor produk-produk manufaktur yang pada gilirannya terpusatkan pada sedikit jenis barang dan, dengan demikian, adalah rawan terhadap tindakan-tindakan kebijaksanaan perdagangan yang hanya memerlukan suatu gangguan pasar untuk pengajuannya. Meskipun demikian, mungkin diperlukan bertahun-tahun bagi berakhirnya putaran GATT yang baru. Suatu perjanjian untuk berhenti dan mekanisme yang tepat untuk pelaksanaan dan pengawasannya -- yang terakhir ini berkaitan dengan norma prosedural GATT -- adalah sangat penting bagi negara-negara ASEAN.

ASEAN DAN GATT

Tak dapat diragukan lagi bahwa kemampuan ASEAN untuk mempertahankan pertumbuhan sangat tergantung pada keterbukaan pasar-pasar luar bagi ekspornya. Prospek ini akan tergantung pada kemajuan usaha dunia untuk memperkuat kebijaksanaan-kebijaksanaan dan lembaga-lembaga internasional -- GATT khususnya -- dengan tujuan memelihara dan meningkatkan suatu sistem perdagangan internasional yang terbuka dan suatu perangkat peraturan perdagangan multilateral yang dapat dipercaya. Menghadapi pertumbuhan ekonomi global yang lambat untuk sisa-sisa tahun 1980-an dan meningkatnya tekanan-tekanan proteksionis di negara-negara industri, tugas di masa depan memang sukar.

Tetapi negara-negara ASEAN mempunyai taruhan yang besar dalam pemeliharaan suatu sistem perdagangan terbuka. Memang tahun lalu negara-negara ASEAN telah dicemaskan oleh pengerahan suatu undang-undang proteksionis -- Undang-undang Jenkins -- di Kongres AS yang dikalahkan oleh veto presiden. Itu menunjukkan ancaman dekat dari proteksionisme bagi

negara-negara ASEAN, khususnya sehubungan dengan pasar AS yang akhir-akhir ini telah menjadi pasar yang paling menarik untuk ekspor produk manufaktur mereka. Dampak proteksionisme atas negara-negara berkembang tidak dapat dinilai dengan mudah berdasarkan negara demi negara. Secara menyeluruh, ia mempunyai efek distorsi pola perdagangan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang. Tabel 9 menunjukkan perkiraan resmi tentang efek Undang-undang Jenkins atas sejumlah negara Asia.

Tabel 9

EFEK UNDANG-UNDANG JENKINS PADA BEBERAPA NEGARA ASIA TERPILIH^a

	% Reduksi Ekspor Tekstil ke AS	Kerugian Devisa, (Juta US\$)	Kerugian Lapangan Pekerjaan
Cina	56	500	n.a.
Taiwan	47	1.000	70.000
Korea Selatan	33	1.000	35.000
Muangthai	64	185	30.000
Hongkong ^b	12	1.000	n.a.
Indonesia	85	214	7.300
Filipina	21	80	90.500

^aPerkiraan liputan ekspor tekstil yang sudah tidak menjadi subyek kuota tetap.

^b70% untuk Ekspor Non-MFA.

Sumber: *Asian Pacific Monitor*, Washington, D.C., Desember 1985.

Pada dasarnya, ada beberapa strategi untuk menghadapi tekanan-tekanan proteksionis. Salah satu strategi itu adalah sifat dari tanggapan politis, baik dalam konteks bilateral (misalnya, penggunaan "argumentasi keamanan" oleh beberapa pihak dalam diplomasi dengan AS atau ancaman Cina untuk mengambil tindakan balasan terhadap AS), atau dalam konteks regional (penggunaan ASEAN oleh Singapura dalam menghadapi masalah GSP/penahapan yang diajukan oleh AS dan Selandia Baru). Suatu strategi lain adalah yang berdasarkan penerimaan atas proteksionisme sebagai suatu kenyataan hidup dan bahwa "permainan" untuk mencoba melakukan maneuver di sekitar itu haruslah dikuasai. Ini akan melibatkan lobbying yang canggih, misalnya. Strategi ketiga berdasarkan anggapan bahwa proteksionisme tidak akan efektif kalau negara-negara pengeksport secara terus-menerus meningkatkan kelebihan kompetitif mereka. Strategi keempat tergantung pada keyakinan bahwa proteksionisme dapat diawasi dengan memulihkan kredibilitas sistem perdagangan internasional, GATT.

Mungkin strategi baru ASEAN akan merupakan gabungan dari keempat strategi itu. Tetapi perlu bahwa ASEAN sebagai suatu kelompok lebih aktif

menyalurkan kepentingan kebijaksanaan perdagangannya melalui GATT. Semua anggota pendiri ASEAN telah ikut serta dalam GATT; Indonesia sedini tahun 1949, Filipina sejak tahun 1979 pada akhir Tokyo Round, dan Muangthai baru belakangan pada tahun 1982. Brunei mempunyai pendaftaran de facto dalam GATT, menunggu keputusan akhir tentang kebijaksanaan komersialnya di masa mendatang. Apa pun strategi ASEAN, haruslah dengan jelas mengemukakan masalah preferensi tarif, resiprositas, persyaratan, selektifitas dan penahapan.

Perlakuan Istimewa

Impor dari negara-negara berkembang penerima skema GSP telah meningkat dari 27% impor yang dapat dikenakan bea pada tahun 1972 menjadi 31% pada tahun 1980. Tetapi seperti yang telah ditunjukkan oleh berbagai penelitian, beberapa faktor membatasi keuntungan skema GSP itu.¹⁶ Salah satu faktor itu ialah tidak dimasukkannya produk "sensitif" tertentu dari liputan skema tersebut. Produk sensitif itu sebenarnya merupakan kepentingan khusus negara-negara berkembang dan melibatkan apa yang dinamakan sektor keuntungan komparatif negara-negara berkembang. Selanjutnya, tidak dimasukkannya produk sensitif itu -- seperti tekstil dan pakaian -- dari perlakuan istimewa, sementara masukan ke produksi mereka dikenakan tarif yang berkurang atau nol, akan meningkatkan tingkat perlindungan mereka yang efektif. Faktor lain berhubungan dengan pembatasan bagian dari impor keseluruhan suatu barang khusus yang dapat diimpor dengan bea istimewa dari penyalur tunggal. Di samping itu, dikeluarkannya skema untuk penahapan produk (atau negara) seperti yang akan dibahas kemudian, mengurangi dampak GSP.

Yang lebih penting adalah kenyataan bahwa batas preferensi yang dinikmati negara-negara berkembang di bawah GSP telah dan akan terus-menerus terkikis oleh penurunan tarif MFN. Seperti disarankan beberapa waktu yang lalu, keuntungan bagi negara-negara berkembang dari pengurangan tarif MFN, dengan anggapan yang masuk akal, harus jauh melebihi kerugian perdagangan akibat pengurangan batas preferensi.¹⁷ Barangkali negara-negara berkembang harus memfokuskan usaha mereka untuk mendapatkan pengurangan tarif atas produk-produk sensitif itu selain mengatasi dengan lebih efektif masalah "penaikan tarif." Sejauh ini, hasil dalam hal ini telah buruk karena masalah-masalah ini ditangani dengan cara sedikit demi sedikit.

¹⁶Shailendra J. Anjaria, Naheed Kirmani and Arne B. Peterson, *Trade Policy Issues and Development*, IMF Occasional Paper No. 38, Juli 1985, hal. 79.

¹⁷Lihat Bela Balassa, "The Tokyo Round and the Developing Countries," *World Bank Staff Working Paper No. 370*, Februari 1980, hal. 9-11.

Diskusi di muka tentang masalah-masalah kebijaksanaan perdagangan negara-negara ASEAN menimbulkan pertanyaan tentang kesibukan mereka mempertahankan dan memperbesar perlakuan istimewa. Ini mungkin juga berlaku bagi negara-negara berkembang sebagai suatu kelompok. Dengan kata lain, satu unsur penting dalam pendekatan UNCTAD mungkin sudah tidak efektif lagi. Tapi seharusnya itu tak berarti bahwa negara-negara secara individu sebaiknya tidak mencoba mengoptimalkan keuntungan dari skema yang ada. Indonesia, misalnya, secara konsisten kurang memanfaatkan kesempatan untuk mengekspor di bawah skema GSP. Dari keseluruhan impor GSP Jepang, bagian Indonesia tak pernah lebih dari 1%.

Pertanyaannya adalah sejauh manakah negara penerima keuntungan itu bersedia menjadi "sander" dari "perlakuan istimewa dan berbeda" melalui pemberian kelonggaran GSP yang sebenarnya tidak "mengikat." Ambil Muangthai sebagai contoh. Menyusul suatu ancaman dari Kantor Perwakilan Perdagangan Khusus AS untuk memotong hak-hak GSP Muangthai, pada tanggal 16 September 1986 Pemerintah Muangthai memutuskan untuk meliberalisasikan impor produk kedelai, mengubah Undang-undang Hak Cipta dan mempercepat pengumuman Undang-undang Merek Dagang yang baru untuk memberikan perlindungan yang pantas bagi pemilikan intelektual AS.¹⁸ Sementara tindakan yang diambil itu mungkin diinginkan (bagi Muangthai), orang bertanya-tanya apakah "kaitan" itu seharusnya dibenarkan. Tetapi haruslah dicatat, bahwa dari keseluruhan ekspor Muangthai ke Amerika Serikat pada tahun 1985 sekitar 15% berada di bawah GSP.

Resiprositas

Masalah "kaitan" seperti dibahas di atas mengarah pada suatu tinjauan masalah resiprositas bilateral atau sektoral seperti termaktub dalam apa yang dinamakan "gerakan resiprositas baru."¹⁹ Pendekatan agresif terhadap resiprositas ini telah dilakukan di AS dengan dikeluarkannya lebih dari 30 undang-undang di Kongres AS pada tahun 1982 yang menganjurkan resiprositas perdagangan. Undang-undang itu menganjurkan pembalasan terhadap negara-negara yang tidak memberikan akses ke pasar "sangat serupa" dengan yang mereka dapatkan di AS. Keagresifan pendekatan baru itu terletak lebih pada ancaman untuk mengenakan rintangan perdagangan baru daripada tidak memberikan liberalisasi baru.

Seperti yang dipraktekkan di masa lalu, resiprositas adalah suatu konsep "menyeluruh" yang ditujukan pada perimbangan yang luas antara pengu-

¹⁸*Far Eastern Economic Review*, 2 Oktober 1986, hal. 106.

¹⁹Mengenai masalah ini dan diskusi seluruh bagian ini lihat William R. Cline, "Reciprocity: A New Approach to World Trade Policy?" dalam *Trade Policy in the 1980s*, ed. William R. Cline (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1983), hal. 121-158.

rangan rintangan perdagangan yang diberikan oleh satu negara dan liberalisasi yang didapatkan dari partner dagang utama negara itu dalam perundingan-perundingan. Resiprositas yang baru itu, seperti diuraikan oleh Cline, bersifat *unilateral* dan cenderung untuk mencari *resiprositas bilateral* dari hasil perdagangan dengan fokus pada negara-negara yang mempunyai surplus perdagangan dengan AS. Bahkan pendekatan resiprositas yang baru ini terutama berasal dari meningkatnya frustrasi sehubungan dengan defisit perdagangan bilateral AS dengan Jepang.²⁰ Tambahan pula, ia adalah *sektoral* karena ditujukan pada perlakuan simetris atau resiprokal pada sektor-sektor khusus. Maka pada keduanya ada unsur kesewenang-wenangan yang tidak hanya merugikan sistem perdagangan multilateral (akibat penyebaran perjanjian bilateral) tapi juga karena mungkin hal itu bertentangan dengan prinsip keuntungan komparatif.

Ada juga bahaya bahwa resiprositas yang baru itu akan memaksa negara-negara yang tunduk ke posisi yang melalaikan kewajiban MFN-nya terhadap pihak ketiga. Demikianlah tampaknya halnya dalam penerapan jadwal tarif berbeda untuk kayu lapis oleh Jepang terhadap AS di satu pihak dan Indonesia di lain pihak.

Negara-negara berkembang pada umumnya dan negara-negara ASEAN khususnya perlu memeriksa perkembangan ini lebih dekat dan menilai posisi mereka terhadap masalah resiprositas. Bahkan dalam GATT pengecualian utama dalam hal resiprositas adalah bahwa kewajiban secara efektif dilepaskan dalam hal negara-negara berkembang. Ini telah dianggap tidak lebih daripada sebagai pengakuan *de facto* atas struktur kekuasaan yang inheren pada GATT. Haruskah negara-negara berkembang sebagai suatu kelompok terus melakukan hal itu sementara di tengah-tengah mereka beberapa NICs telah mengembangkan dasar industri mereka sampai tingkat yang cukup untuk menghormati prinsip resiprositas? Pertanyaan ini seharusnya merupakan inti dari apa yang dinamakan masalah penahapan yang akan dibahas kemudian. Bagian lain dari masalah yang sama adalah pertanyaan bagaimana sistem multilateral yang ada dapat menampung tuntutan atas resiprositas yang lebih berimbang dan menyeluruh.

Suatu alternatif untuk hal ini seperti disarankan oleh Cline adalah penggunaan yang lebih aktif dari Pasal XXIII GATT (multifikasi dan pelemahan), dan Pasal XXVIII (pencabutan kelonggaran). Pasal XXIII memberi sebuah negara hak untuk mencari kompensasi untuk multifikasi dan pelemahan (*impairment*) dari kelonggaran perdagangan yang lalu oleh negara-negara lain, misalnya sebagai akibat dari NTB yang baru atau yang tak terlihat sebelumnya. Pasal XXVIII membolehkan sebuah negara untuk mencabut kelonggaran perdagangan yang terdahulu.

²⁰*Ibid.*, hal. 125.

Persyaratan dan Selektifitas

Masalah perlakuan MFN bersyarat berkaitan erat dengan pendekatan terhadap resiprositas. Perlakuan MFN tak bersyarat melibatkan resiprositas "menyeluruh" sementara perlakuan MFN bersyarat secara tak langsung mencakup penilaian bilateral yang sempit atau sektoral, yang pada hakikatnya melibatkan unsur diskriminasi.

Maka hal ini menunjukkan pentingnya usaha untuk mendapatkan jalan keluar dalam GATT, meskipun jalan keluar itu akan membolehkan tindakan-tindakan unilateral -- tetapi hanya sebagai jalan terakhir. Pasal XXVIII dapat digunakan jika dan bilamana dukungan multilateral untuk suatu tindakan Pasal XXIII tidak bisa didapatkan. Tindakan unilateral dalam hal ini akan tetap tunduk pada perlakuan MFN tak bersyarat.

Masalah persyaratan penting sebab pada tahun-tahun belakangan ini terjadi erosi MFN tak bersyarat yang serius. Penyimpangan paling drastis dari MFN tak bersyarat telah terjadi pada MFA dan dalam berbagai VER yang telah timbul di luar sistem GATT. Peraturan NTB dari Tokyo Round, khususnya yang menyangkut Bea Subsidi dan Perimbangan serta Pembelian Pemerintah, yang dibuat bersyarat sesuai dengan status penanda-tangan, mempunyai efek secara implisit memasukkan persyaratan ke dalam sistem GATT. Sebenarnya GSP sendiri adalah penyimpangan besar dari MFN.

Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya telah sangat tidak senang dengan persyaratan aturan-aturan NTB, khususnya yang menyangkut Bea Subsidi dan Perimbangan.²¹ Indonesia dan Filipina telah menyetujui peraturan itu. Tetapi pembongkaran MFA dan penerapan peraturan NTB yang tak bersyarat akan berarti bahwa non-resiprositas tak dapat lagi diterima. GSP juga akan berada pada dasar yang goyah.

Penyimpangan dari ketentuan MFN juga telah menyebabkan diciptakannya konsep "gangguan pasar" yang memberikan legitimasi bagi para pemerintah untuk memberlakukan pengekanan bilateral yang bersifat diskriminasi dan, dengan demikian, *selektifitas*. Ada beberapa pandangan yang menyarankan agar pihak-pihak peserta GATT diperbolehkan untuk menerapkan tindakan perlindungan hanya terhadap impor dari negara-negara yang tampaknya telah menyebabkan "kerugian." Dengan kata lain, hanya yang "bersalah" saja yang seharusnya dikenai tindakan perlindungan itu.²²

Kegagalan Tokyo Round untuk merundingkan peraturan perlindungan terutama disebabkan oleh masalah selektifitas itu. Peraturan tentang perlin-

²¹Lihat Bagian II dari laporan *Pacific Perspectives on Trade Policy Issues* (Seoul: Korea Development Institute, Februari 1985) yang disunting oleh Young Soogil, di bagian tentang "Tanggapan-tanggapan terhadap Survei tentang Masalah-masalah bagi MFN Global Baru."

²²Untuk pembahasan lebih lanjut tentang pemikiran ini lihat Cline, *Trade Policy in the 1980s*.

dungan yang ada tercantum dalam Pasal XIX GATT, apa yang dinamakan *escape clause*. Pasal ini membolehkan sebuah negara untuk memberlakukan pengekanan impor dalam hal kerugian yang serius -- atau ancaman akan hal itu -- bagi para produser domestik. Pengekanan itu harus diterapkan secara non-diskriminatif dan dapat menjadi sasaran tindakan balasan dalam bentuk pencabutan kelonggaran serupa.

Penyebarluasan QR tampaknya berhubungan dengan kegagalan untuk mengatasi secara efektif masalah gangguan pasar secara multilateral dan non-diskriminatif. Memang, MFA adalah bentuk terkasar dari QR di mana penerapannya yang diskriminatif itu ditujukan khususnya terhadap negara-negara berkembang. Sebenarnya ini adalah penyimpangan pertama yang besar dari peraturan GATT dan akarnya dapat ditelusuri kembali pada pengekanan atas ekspor tekstil Jepang dalam tahun 1950-an.²³

Pada dasarnya, tujuan dari suatu peraturan perlindungan yang baru adalah untuk membatasi penggunaan pengekanan perdagangan dalam hal "gangguan pasar." Pada prinsipnya, ini ditujukan pada akibat-akibat yang mengganggu dari bentuk pergeseran keuntungan komparatif yang melekat pada pertumbuhan dinamis ekonomi dunia. Adalah dari sudut pandangan ini bahwa masalah perlindungan ini harus diberikan prioritas yang tinggi oleh negara-negara ASEAN. Jelas pula bahwa "selektifitas" samasekali tidak konsisten dengan masalah-masalah yang seharusnya diatur oleh peraturan itu.

Penahapan

Prinsip penahapan, seperti diuraikan dengan sangat jelas dalam keputusan Tokyo Round tentang "Perlakuan Berbeda dan Lebih Menguntungkan, Resiprositas dan Partisipasi Lebih Penuh Negara-negara Berkembang" sebenarnya dimasukkan atas desakan negara-negara maju sebagai suatu paket perjanjian bersama dengan legitimisasi perlakuan istimewa dan berbeda bagi negara-negara berkembang. Prinsip ini menyarankan bahwa "sebagaimana kemampuan mereka untuk memberi sumbangan atau merundingkan kelonggaran atau mengambil tindakan lain yang disetujui bersama -- akan membaik," begitu pula kemampuan mereka "untuk berpartisipasi lebih penuh dalam kerangka hak dan kewajiban di bawah Perjanjian Umum." Tetapi, tidak ada ketentuan khusus yang diuraikan untuk menjalankan prinsip ini.

Undang-undang Perdagangan AS tahun 1984 memasukkan suatu perpanjangan delapan setengah tahun untuk GSP tapi pada saat yang sama -- untuk pertama kalinya -- memasukkan unsur-unsur penahapan yang berdasarkan pendapatan per kapita, yang didefinisikan sebagai di atas US\$8.500. Di samping itu pemenuhan syarat dihubungkan dengan penghormatan negara pene-

²³Lihat Ying-Pik Choi, Hwa Soo Chung and Nicolas Marian, *The Multi-Fibre Arrangements in Theory and Practice* (Dover, New Hampshire: Frances Pinter Publisher, 1985).

rima terhadap pemilikan intelektual. Undang-undang itu memasukkan juga langkah-langkah resiprositas yang membolehkan Presiden AS untuk membalas apabila rintangan terhadap ekspor AS tidak dihapuskan melalui perundingan.

Berdasarkan Undang-undang itu, tahun lalu AS mencoba untuk mencabut hak istimewa di bawah GSP bagi ekspor oven microwave dan barang-barang elektronika (termasuk pesawat TV) dari Singapura. Selandia Baru juga mencoba untuk "menahapkan" Singapura dari skema GSP-nya atas dasar bahwa penghasilan per kapita Singapura (dan Brunei) melebihi 70% dari Selandia Baru.²⁴ Penahapan negara ini -- bukannya penahapan produk -- telah menimbulkan kecemasan, khususnya pada negara-negara industri baru dan negara-negara berkembang lain yang lebih kaya. Ia juga dilihat, sebenarnya, sebagai suatu ancaman terhadap kemanjuran yang berlanjutan dari pendekatan UNCTAD, yang didasarkan pada pemikiran "Selatan yang bersatu dan homogen." Adalah dalam semangat ini bahwa ASEAN telah tegas dalam mendukung tantangan Singapura terhadap gerakan "penahapan" oleh negara-negara donor GSP tertentu. Kritik UNCTAD bahwa penerapan luwes dari konsep penahapan itu menyebabkan hal itu menjadi sekadar "alat untuk mendapatkan konsesi dalam perundingan" tampaknya beralasan.²⁵ Tetapi sebenarnya itulah yang dituju oleh konsep itu.

Daripada mempunyai suatu sistem yang menyebabkan dibentuknya MFA yang lain sehubungan dengan munculnya Jepang yang lebih banyak -- khususnya di Asia Timur -- mungkin lebih baik mencari jalan di mana konsesi oleh negara-negara industri baru dapat dirundingkan secara multilateral dalam sistem GATT. Bagaimanapun GATT adalah sebuah forum yang didirikan untuk keperluan itu.

Hufbauer dan Schott menyarankan bahwa konsesi yang kiranya akan diminta dari negara-negara berkembang akan melibatkan: (a) liberalisasi, yang lajunya harus ditahapkan sesuai dengan tingkat pembangunan dan keadaan neraca pembayaran setiap negara; dan (b) konsesi yang lebih besar dari negara-negara industri baru daripada dari negara-negara berkembang lainnya dan yang dapat mengambil bentuk perubahan dari QR ke tarif, pengurangan lebih jauh atas tarif tinggi yang tak masuk di akal, "pengikatan" tarif, pengurangan pengekanan untuk penanaman modal yang berhubungan dengan perdagangan, dan pembongkaran persyaratan perdagangan balasan²⁶ (*countertrade*). Adalah untuk kepentingan ASEAN sendiri untuk terlibat secara aktif dalam perundingan tentang penahapan dan konsesi yang dilibatkannya.

²⁴*Far Eastern Economic Review*, 23 Mei 1985 dan 13 Juni 1985.

²⁵UNCTAD, *Trade and Development Report, 1984* (New York: United Nations, 1985), hal. 75.

²⁶Lihat Hufbauer and Schott, "Trading for Growth," hal. 36.

Pembahasan di atas dengan jelas menunjukkan pentingnya suatu keterlibatan aktif ASEAN dalam babak ke delapan perundingan perdagangan multilateral, Uruguay Round bagi negara-negara ASEAN sendiri. ASEAN telah mendirikan sebuah kelompok yang dinamakan ASTO (*ASEAN Senior Trade Officials*) yang bertemu secara teratur untuk secara sistematis menyiapkan posisi ASEAN dalam berbagai masalah yang akan dimasukkan ke dalam agenda pertemuan yang baru itu.

ASEAN telah berkonsultasi tentang pertemuan yang baru itu sejak Pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN yang ke-14 bulan November 1982 untuk mempersiapkan Pertemuan Menteri GATT dalam bulan yang sama. Sejak awalnya, ASEAN telah mempunyai pikiran yang terbuka tentang pertemuan yang baru itu. Sementara juga ikut merasakan kekecewaan negara-negara berkembang terhadap hasil Tokyo Round dan pelaksanaan Program Kerja Menteri GATT 1982, ASEAN tidak mengambil sikap bermusuhan seperti halnya Brasil dan India.

Dalam komite persiapan GATT, yang ditugasi penyusunan agenda dan prosedur pembicaraan, pada mulanya dua naskah telah diajukan. Satu, yang disusun oleh sembilan negara industri yang lebih kecil -- enam anggota EFTA ditambah dengan Australia, Selandia Baru dan Kanada, dianggap lemah dalam hal yang menjadi kepentingan utama negara-negara berkembang. Yang lainnya, yang disusun oleh 10 negara berkembang, bahkan samasekali tidak mengusulkan untuk menyelenggarakan pertemuan baru. Bahkan pertemuan baru itu dibuat bersyarat pada persetujuan sebelumnya oleh negara-negara industri untuk menghentikan dan membongkar tindakan-tindakan proteksionis -- khususnya di bidang tekstil dan pakaian; pengerasan peraturan perlindungan dan membatalkan tuntutan untuk konsesi balasan dari negara-negara berkembang. Naskah itu juga tidak memberi perhatian pada apa yang dinamakan "masalah-masalah baru" -- perdagangan di bidang jasa, perlindungan hak milik intelektual dan kebijaksanaan penanaman modal yang berhubungan dengan perdagangan. Dilaporkan bahwa negara-negara berkembang sebagai suatu kelompok tidak bersatu mendukung naskah ini dan ASEAN secara tegas menentangnya.²⁷

Naskah rencana kompromi, yang disponsori oleh Swiss dan Colombia, memberi beberapa konsesi penting bagi kepentingan negara-negara berkembang. Produk tropis dan sumberdaya alam benar-benar dimasukkan ke dalam agenda.

²⁷*Far Eastern Economic Review*, 17 Juli 1986, hal. 62-63.

ASEAN: Antara Kendala dan Keberhasilan

Harold Crouch, *Domestic Political Structures and Regional Economic Co-operation* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984), 101 hal. + x.

Hans H. Indorf, *Impediments to Regionalism in Southeast Asia: Bilateral Constraints Among ASEAN Member States* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984), 96 hal. + viii.

Linda G. Martin (ed.), *The ASEAN Success Story: Social, Economic, and Political Dimensions* (Honolulu, Hawaii: East-West Center, 1987), 253 hal. + xviii.

Kemampuan ASEAN mempertahankan kelangsungan hidupnya selama dua dasawarsa merupakan keberhasilan yang tidak kecil artinya, karena prestasi serupa itu belum pernah diraih oleh wadah-wadah kerjasama di Asia Tenggara yang dibentuk sebelumnya, seperti *Association of Southeast Asia* (ASA) maupun Maphillindo. Lagipula, betapapun terdapat ke-kaburan mengenai kausalitas antara penampilan ekonomi dan usaha yang dilakukan dalam kerangka kerjasama, pada kenyataannya selama dua dasawarsa itu negara-negara anggota ASEAN berhasil bukan hanya menjaga stabili-

tas pertumbuhan ekonomi tetapi juga meningkatkan taraf hidup masyarakatnya. Lebih dari itu, terutama dalam menghadapi isu-isu global dan menjalin hubungan dengan mitra-mitra dialognya, ASEAN mampu tampil sebagai suatu kesatuan politik sehingga memberi bobot yang lebih besar daripada usaha masing-masing negara anggotanya.¹

Meskipun demikian, revitalisasi persoalan lama yang pernah dihadapi oleh ASA maupun Maphillindo dalam paruhan pertama dasawarsa 1960-an dan/atau persoalan baru yang timbul justru karena keberhasilan usahanya di berbagai bidang mungkin dapat menjadi batu sandungan bagi perjalanan ASEAN pada masa yang akan datang. Seperti ditunjukkan oleh ASA dan Maphillindo,² kedekatan geografis saja ternyata tidak sanggup menyangga regionalitas. Sebaliknya, tanpa dilambori oleh keterikatan politik dan fungsionalisme ekonomi, hal itu malahan dapat menjelma menjadi kekuatan disintegratif yang mengancam regionalitas dan mengikis regionalisme.

Buku-buku yang ditinjau ini memberi gambaran yang jelas dan menyeluruh tentang dinamika perkembangan ASEAN, terutama dari segi kendala politik domestik, hambatan dalam hubungan bilateral dan interaksinya dengan keberhasilan maupun tantangan baru ASEAN. Ini merupakan sumbangan yang berharga untuk memahami berbagai persoalan yang mungkin dihadapi ASEAN dalam dasawarsa perjalanannya yang ketiga.

¹Penjelasan yang lebih terinci lihat M. Rajendran, *ASEAN's Foreign Relations: Shift to Collective Action* (Kuala Lumpur: Arenabuku sdn. bhd., 1985).

²Estrella D. Solidum, *Towards a Southeast Asian Community* (Quezon City: University of the Philippines Press, 1974), hal. 28-29.

POLITIK DOMESTIK DAN KENDALA REGIONALISME

Teori yang mengatakan bahwa politik luar negeri merupakan kelanjutan dari politik dalam negeri memang selalu dapat diperdebatkan keandalannya.³ Tetapi dalam batas-batas tertentu, khususnya di negara-negara berkembang yang belum memiliki lembaga-lembaga politik yang mantap, selain karena ia masih menjalani transformasi sosial-politik dan mencurahkan perhatiannya untuk membangun ke-negara-bangsaan ataupun kebangsa-negaraan, hubungan antara dinamika politik domestik dan corak politik luar negeri kiranya lebih kuat daripada di negara-negara maju. Dalam kerangka ASEAN, hal itu tercermin pada kesulitan-kesulitan yang dihadapinya untuk meningkatkan kadar integrasi ekonomi, atau sekurangnya untuk memperluas ruang-lingkup kerjasama ekonomi.

Buku yang ditulis oleh Harold Crouch, *Domestic Political Structures and Regional Economic Co-operation*, menyuguhkan dengan cermat berbagai persoalan politik domestik yang dianggap mempengaruhi kadar regionalisme ASEAN. Bertolak dari hipotesis bahwa struktur dan dinamika politik domestik mempengaruhi optimalitas usaha-usaha bersama dan dengan memusatkan perhatiannya pada soal bagaimana lapisan-lapisan sosial menyalurkan keputusannya kepada pusat pengambilan keputusan, Crouch berhasil mengungkapkan pengaruh *patronage* politik atas perumusan maupun pelaksanaan sesuatu kebijakan kerjasama ekonomi di negara-negara ASEAN. Kendala regionalisme yang selama ini diperkirakan timbul karena supremasi nasionalisme atas supranasionalisme mungkin tidak lebih daripada sekadar ketidakmampuan masing-masing pemerintah anggota ASEAN untuk me-

lepaskan dirinya dari belenggu *patronage* politik itu. Dengan kata lain, apa yang selama ini dianggap sebagai "kepentingan nasional" sesungguhnya adalah "kepentingan suatu kelompok dominan" semata-mata.

Dalam batas-batas tertentu, pemerintahan di negara-negara anggota ASEAN telah mampu menyederhanakan tuntutan masyarakat yang harus ditampungnya dalam kebijakan nasional. Tuntutan dari bawah, misalnya melalui Serikat Buruh atau organisasi-organisasi kelas menengah yang lain, dalam kenyataannya tidak mampu memainkan peranan penting untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah.⁴ Pengendalian tuntutan kaum buruh melalui mekanisme kelembagaan politik dan/atau perangkat ideologis di Singapura dan Indonesia, misalnya, merupakan salah satu sebab mengapa mereka tidak dapat membangun "tawar-menawar bersama" (*collective bargaining*) untuk menghadapi elit pengusaha terutama dalam sektor ekonomi modern. Sementara itu, Malaysia yang memiliki lapisan kelas menengah cukup tebal dan Serikat Buruh lebih bebas daripada rekan-rekan mereka di Indonesia dan Muangthai tidak mampu tampil sebagai kekuatan politik yang tangguh karena ia terbelah menurut garis komunal.

Lemahnya lapisan kelas menengah yang sebenarnya diharapkan mempunyai kesadaran politik itu merupakan pertanda bahwa hambatan pokok terhadap optimalisasi kerjasama ekonomi ASEAN timbul dari kalangan elit pengusaha. Patronage politik di Indonesia dan Muangthai,⁵ patrimonialisme di Filipina dan "dwi fungsi" pengusaha-politisi di Malaysia

⁴Lihat Elias T. Ramos, "Strategi Hubungan Perburuhan di Asia Tenggara, Analisa Perbandingan," *Prisma* No. 12 (Desember 1982): hal. 38-47; cf. Basu Sharma, "Regionalism and ASEAN Industrial Relations," *ASEAN Economic Bulletin* Vol. 3, No. 2 (November 1986): hal. 248-254.

⁵Pembahasan mengenai patronage politik dapat ditemukan pada, antara lain, Krirkkiat Phipatseritham and Kunio Yoshihara, *Business Groups in Thailand* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1983) dan Richard Robison, "Towards a Class Analysis of the Indonesian Military Bureaucratic State," *Indonesla* No. 25 (April 1978): hal. 17-41.

³Uraian teoretis yang lengkap mengenai interaksi antara masalah politik domestik dan politik luar negeri dapat dilihat dalam James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: The Free Press, 1971), khususnya hal. 307-338. Salah satu penerapan teori itu dapat diikuti dalam Jon M. Reinhart, *Foreign Policy and National Integration: The Case of Indonesia* (New Haven, Connecticut: Southeast Asian Studies of Yale University, 1971).

telah menciptakan kondisi tertentu sehingga kebijakan ekonomi negara-negara itu sukar diputuskan semata-mata atas dasar pertimbangan rasionalisme-teknokratis (hal. 92).⁶ Hambatan yang dihadapi pemerintah Indonesia, Filipina dan Muangthai dalam merumuskan kerjasama ekonomi khususnya di bidang perdagangan, penanaman modal dan komoditi, misalnya, disebabkan bukan hanya oleh kebijakannya untuk melindungi industri-industri yang sedang tumbuh (*infant industries*) tetapi juga dipersulit oleh patronage politik (hal. 98-100).

Gejala seperti itu terjadi dalam hubungan intra-ASEAN maupun antara ASEAN dan mitra-mitra dialognya sehingga seringkali menimbulkan kesan inkonsistensi politik ASEAN. Keinginan untuk memperjuangkan pembentukan Dana Bersama yang diputuskan dalam Pertemuan UNCTAD IV, di Nairobi (1976) ternyata tidak dapat dipertahankan sepenuhnya oleh negara-negara ASEAN. Sementara isu pembentukan dana bersama masih hangat diperbincangkan, dan bahkan menemukan titik-terang, Pertemuan UNCTAD V di Manila (1979) telah bergeser ke arah proteksionisme negara-negara industri maju.

Meskipun corak permasalahan mungkin akan berubah di kelak kemudian hari, gejala seperti itu tampaknya masih akan menjadi kendala bagi perkembangan regionalisme ekonomi ASEAN. Tampaknya hanya Singapura yang kurang memiliki tradisi patronage politik, terutama karena tebalnya lapisan kelas menengah perkotaan dan etika Konfusian, sehingga PM Lee Kuan Yew berhasil menumbuhkan disiplin dan etos kerja serta pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dalam batas-batas tertentu, pemerintahan PM Mahathir Mohammad mungkin dapat meminimalisasi patronage politik, sekurang-kurangnya karena gejala pembelahan elit pengusaha menurut garis komunal yang mempersempit peluang elit pengusaha untuk mempengaruhi elit politik. Pada saat yang sama, budaya dan mekanisme politik di Indonesia, Filipina dan Muangthai tampaknya akan menemui beberapa kesulitan untuk mengatasi kendala regionalisme yang timbul dari patronage politik.

⁶Bandingkan dengan R.S. Milne, "Teknokrasi dan Politik di Negara-negara Asia Tenggara," *Prisma* No. 3 (Maret 1984): hal. 37-49.

Crouch memang berhasil mengungkap hubungan antara patronage politik dan akibat yang ditimbulkannya pada optimalisasi kerjasama ekonomi ASEAN. Tetapi memahami gejala patronage politik melalui analisis yang menitikberatkan aspek struktur sosial dengan sendirinya mengabaikan pentingnya aspek prosedural. Ia tidak menjelaskan bagaimana elit pengusaha membangun jaringannya untuk mempengaruhi para pengambil keputusan.⁷ Soal kohesifitas elit politik dan bobot patronage tampaknya juga luput dari pengamatan Crouch sehingga sukar memperkirakan bagaimana patronage politik itu dapat bertahan atau menemukan bentuk baru seandainya terjadi perubahan politik.

Lebih dari itu, tulisan Crouch tidak menjelaskan apakah patronage politik di negara-negara ASEAN, kecuali Singapura, merupakan sebab atau akibat dari sistem politik yang cenderung semakin monolitik. Dengan menambahkan perspektif dan/atau parameter yang lebih mendasar seperti itu buku yang ditulis oleh Crouch akan menjadi bahan referensi yang semakin menarik. Selain akan menampilkan kesan dinamis, ia akan memiliki kemampuan untuk memperkirakan dan mengantisipasi perubahan ekonomi-politik ASEAN dalam masa-masa yang akan datang.

KONFLIK BILATERAL DAN REGIONALISME

Masalah pokok bagi pertumbuhan dan perkembangan regionalisme sesungguhnya bukan hanya melibatkan aspek struktur sosial dan formasi politik domestik tetapi juga mempertimbangkan aspek-aspek yang lebih mendasar, misalnya kedekatan fisik dan budaya-politik. Pemahaman atas aspek-aspek itu dapat memberi sumbangan yang bermanfaat terutama

⁷Sebagai penjelasan yang lebih mendalam lihat Zakaria Haji Ahmad, "The World of ASEAN Decision-Makers: A Study of Bureaucratic Elite Perceptions in Malaysia, the Philippine and Singapore," *Contemporary South-east Asia* Vol. VIII, No. 3 (December 1986): hal. 192-212; cf. Pushpa Thambipillai and J. Saravanamuttu, *ASEAN Negotiations: Two Insights* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984).

ma untuk mengungkap permasalahan yang mungkin dihadapi ASEAN, sebagai salah satu bentuk revitalisasi masalah lama yang pernah mengganjal regionalisme Asia Tenggara sebelum terbentuknya ASEAN. Lagipula, berbeda dari aspek struktur sosial-ekonomi dan formasi politik yang dapat mengurangi bobot dan ruang-lingkup regionalisme, kedekatan fisik dan perbedaan budaya-politik mungkin sanggup meruntuhkan regionalisme.

Dalam kaitan seperti itulah buku yang ditulis oleh Hans H. Indorf, *Impediments to Regionalism in Southeast Asia: Bilateral Constraints Among ASEAN Member States*, seakan-akan melengkapi beberapa aspek yang tidak diulas oleh Crouch. Menurut Indorf, masalah utama yang dapat mempengaruhi regionalisme di Asia Tenggara adalah kedekatan geografis, masalah politik yang timbul dari ketegangan sosio-kultural dan nasionalisme yang memengaruhi kebijakan ekonomi maupun proses pengambilan keputusan. Dalam batas-batas tertentu, determinan-determinan itu memiliki sifat makna ganda. Kedekatan geografis, misalnya, dapat berperan sebagai kekuatan integratif karena ia memberi peluang yang lebih besar bagi terselenggaranya interaksi dan interkomunikasi antar-negara. Pada saat yang sama, terutama jika disertai pula oleh ketidakjelasan tapal batas antar-negara, kedekatan geografis justru menimbulkan persoalan yang mungkin mengawali disintegrasi suatu wadah kerjasama regional.

Selama ini masalah Sabah yang pernah mempertegang hubungan antara Filipina dan Malaysia (hal. 23-27) memang tidak menjelma menjadi konflik kekerasan. Keterikatan kedua-belah pihak untuk menyelesaikan secara damai pertikaian atas wilayah itu tampaknya lebih menonjol daripada kecenderungannya untuk menempuh langkah kekerasan. Lebih daripada itu, proses diplomatik yang dijalin antara Pemerintah Manila dan Kuala Lumpur dapat menjadi petunjuk bahwa selama terdapat kemauan politik mungkin sesuatu konflik memiliki pula daya integrasi.

Meskipun demikian belum menjadi jaminan bahwa di kelak kemudian hari tidak akan terjadi persoalan yang timbul karena kedekatan geografis. Konsep kewilayahan baru yang diajukan oleh sesuatu negara, misalnya konsep negara kepulauan dan *Togaroa* yang

diajukan Indonesia, dapat ditafsirkan oleh negara lain sebagai salah satu bentuk dari "imperialisme kartografis." Dan untuk masa-masa yang akan datang penemuan baru di bidang sumberdaya laut dapat menjadi sumber ketegangan antar-negara (hal. 20). Tentu saja ketegangan itu senantiasa dapat dikendalikan selama setiap pihak memiliki kemauan politik untuk saling memberi konsesi.

Meskipun demikian proses konsesional itu sukar dilaksanakan jika suatu sengketa kewilayahan yang diungkap ke permukaan sesungguhnya merupakan politisasi ketegangan sosio-kultural. Indorf menyajikan ulasan yang terinci mengenai bagaimana faktor Muslim menimbulkan persoalan dalam hubungan antara Malaysia dan Muangthai maupun Filipina (hal. 38-42). Tuntutan Filipina atas wilayah Sabah, misalnya, sebenarnya bukan berdasarkan pertimbangan historio-teritorial semata-mata tetapi juga diperkuat oleh tuduhan Manila bahwa Kinabalu, terutama pada masa kepemimpinan Tun Mustapha Harun, memberi perlindungan dan/atau latihan militer kepada gerilyawan Islam-Moro. Argumen yang sama berlaku juga bagi himbauan Bangkok kepada Kuala Lumpur untuk menyelenggarakan latihan keamanan dan patroli bersama guna menumpas radikalisme masyarakat Islam-Pattani maupun komunis di sepanjang perbatasan Muangthai-Malaysia.

Tetapi tampaknya Indorf kurang mengkaitkan aspek sosial-ekonomi dan sosial-politik dengan koinidensi antara aspek kedekatan geografi dan ketegangan sosio-kultural. Akibatnya, ia tidak mengurai lebih mendalam ketimpangan sosial-ekonomi pusat-pinggiran, misalnya antara Bangkok dan empat propinsi miskin di Muangthai Selatan maupun antara Penang dan Kelantan di Malaysia. Lagipula, formasi kolonialisme internal kelompok Melayu atas Khadazan yang dalam batas-batas tertentu memberi peluang bagi pemerintahan daerah Sabah untuk langsung maupun tidak mendukung gerakan sempalan Moro tidak terlihat juga dalam ulasan Indorf. Perspektif semacam itu bukannya tidak penting karena dihapuskannya "masalah Sabah" dalam Konstitusi Filipina yang baru (1987) sebenarnya tidak dapat dipisahkan dari perkembangan politik di Sabah dengan beralihnya kekuasaan Mustapha Harun (Islam-Melayu) kepada Joseph Pairin Kitingan (Kristen-Khadazan).

Sementara itu dalam mengulas aspek-aspek nasionalisme ekonomi, Indorf memusatkan perhatiannya pada berbagai isu, antara lain kesenjangan sumberdaya dan prestasi ekonomi antar-negara anggota ASEAN, pelaksanaan proyek-proyek bersama dan penerapan prinsip konsensus dalam proses pengambilan keputusan. Tetapi berbeda dari pengamat ekonomi pada umumnya, Indorf berusaha menelusuri aspek-aspek yang lebih mendalam daripada sekadar pertimbangan ekonomis.

Meskipun tidak ditelaah dengan cermat, dan hanya terbatas pada asumsi bahwa prestasi pembangunan tidak dapat dipisahkan dari ketersediaan sumberdaya dan kebijakan ekonomi sesuatu negara, Indorf mengisyaratkan bahwa kurang optimalnya kerjasama ASEAN di bidang perdagangan dan industri bukan hanya disebabkan oleh non-komplementaritas komoditi tetapi juga oleh perbedaan kemampuan lembaga dan aparat sesuatu negara untuk melaksanakan proyek-proyek bersama. Selain itu, ia juga memberikan argumen bahwa kebijakan Pemerintah Singapura dan Malaysia untuk membatasi arus pekerja dan/atau imigran gelap dari negara-negara ASEAN yang lain, terutama Indonesia dan Muangthai, dilatarbelakangi oleh pertimbangan sosial-politik (hal. 56). Di Malaysia, misalnya, migran dari Indonesia dan Muangthai yang terutama bekerja di sektor perkebunan itu seringkali memperkuat komunalisme Melayu.

Interrelasi antara berbagai bentuk persoalan domestik dan dampak intra-regionalitas itu memperkuat kecenderungan nasionalisme ekonomi setiap negara anggota ASEAN. Bahkan seandainya masih tersisa kehendak untuk meningkatkan kerjasama ekonomi sekalipun, masalah itu sekurang-kurangnya menambah parameter baru yang mungkin mempersulit kalkulasi setiap negara anggota ASEAN dalam penentuan bentuk dan ruang-lingkup kerjasama. Lagipula, bersamaan dengan dianutnya prinsip supremasi nasionalisme atas supranasionalisme, hal itu dapat mengganggu kelancaran proses pengambilan keputusan yang senantiasa berpijak pada asas musyawarah untuk mufakat.

Secara keseluruhan, gelagat-gelagat semacam itu mungkin merupakan salah satu petunjuk bahwa kesatuan ASEAN akan lebih efektif selama negara-negara ASEAN menghadapi pi-

hak luar daripada untuk menyelesaikan permasalahan di antara mereka sendiri.⁸ Pada saat yang sama, kerjasama intra-ASEAN mungkin hanya dapat dilaksanakan secara optimal jika ia diperkirakan mampu segera membuahkan hasil nyata bagi para anggota ASEAN. Kesulitannya adalah bahwa perbedaan persepsi intra-ASEAN mengenai apa yang dianggap sebagai hasil nyata itu seringkali malahan dimanfaatkan oleh pihak luar. Dengan kata lain, pertikaian dan perbedaan pendapat di antara negara-negara anggota ASEAN itu dengan sendirinya mengurangi kemampuan tawar-menawar ASEAN dalam menghadapi mitra ataupun lawan dialognya, seperti terlihat dalam kasus diplomasi tekstil ASEAN-EEC dan diplomasi karet ASEAN-Jepang.

TONGGAK-TONGGAK KEBERHASILAN ASEAN

Buku suntingan Linda G. Martin, *The ASEAN Success Story: Social, Economic, and Political Dimensions*, menyuguhkan lima tulisan yang mengulas berbagai bidang kerjasama ASEAN. Dalam batas-batas tertentu, sekalipun tulisan-tulisan yang disuntingnya tidak menyajikan pembahasan yang mendalam, Martin berhasil merangkai keberhasilan ASEAN dalam bidang pembangunan sosial, pertumbuhan dan kerjasama ekonomi, pembangunan politik dan tertib kawasan serta hubungan ASEAN dengan negara-negara besar di kawasan Asia-Pasifik, khususnya Republik Rakyat Cina, Jepang dan Amerika Serikat.

Alina K. Wong dan Paul P.L. Cheung, dalam pembahasannya mengenai perubahan

⁸Argumen seperti ini mungkin dapat dipertahankan sejauh ia menyangkut isu-isu global. Pada saat yang sama kesatuan ASEAN sering mengalami kesulitan untuk menyelesaikan persoalan Kampuchea. Kompleksitas masalah Kampuchea dan pihak-pihak yang terlibat di dalamnya serta perbedaan persepsi antar-negara anggota ASEAN mengenai persoalan itu menimbulkan kesulitan tersendiri. Masalah ini diulas dengan cermat oleh Robert O. Tilman dalam *Southeast Asia and the Enemy Beyond: ASEAN Perceptions of External Threats* (Boulder, Colorado: Westview Special Studies on South and Southeast Asia, 1987).

sosio-demografi, berhasil memperlihatkan bahwa seiring dengan prestasi pertumbuhan ekonominya negara-negara ASEAN mampu pula meningkatkan taraf hidup masyarakatnya (hal. 17-36). Indikator sosial yang dipilihnya, seperti harapan hidup dan peranan wanita maupun pemuda dalam kegiatan ekonomi, memang indikator yang berkaitan langsung dengan masyarakat miskin. Lagipula, Wong dan Cheung cukup adil dan berimbang karena mereka menunjukkan pula bahwa menebalnya lapisan menengah disertai oleh meningkatnya ketimpangan sosial dalam masyarakat perkotaan.

Tetapi sebenarnya ulasan Wong dan Cheung mengandung penyimpangan sistematis karena ia tidak memisahkan peranan ASEAN sebagai faktor eksogen atau endogen dalam proses pembangunan. Oleh sebab itu tetap tidak jelas soal apakah keberhasilan pembangunan sosial itu merupakan hasil kerja bersama atau karena kebijakan kemakmuran yang ditempuh negara-negara anggota ASEAN, misalnya melalui sistem perpajakan progresif, pemberian subsidi kepada masyarakat miskin dan pengaturan upah minimum. Penguasaan ilmu demografi saja, terutama jika hal itu diperkuat pula dengan naluri spesialisasi yang niscaya membatasi cakrawala pemikiran, tampaknya belum cukup memadai untuk menjelaskan hubungan antara perubahan struktur kependudukan dan prestasi ASEAN.

Gelagat seperti itu terlihat pula dalam tulisan Seiji Naya dan Narongchai Akrasanee yang berturut-turut membahas soal penampilan ekonomi dan faktor-faktor pertumbuhan (hal. 47-87) serta kerjasama ekonomi ASEAN (hal. 99-125). Memang, Naya berhasil melacak beberapa faktor penyangga pertumbuhan ekonomi, misalnya ketersediaan sumberdaya, kebijakan ekspor dan mobilisasi dana dalam negeri. Sedang Akrasanee mampu memberikan ulasan yang terinci tentang kegiatan komite-komite ekonomi ASEAN maupun kemampuan ASEAN dalam menjalin hubungan dengan mitra-dialog serta menanggapi isu-isu ekonomi global. Tetapi pada saat yang sama Naya tampaknya terpaku pada isu perdagangan, arus modal dan tingkat pinjaman sehingga sumberdaya dalam negeri selalu dilihatnya dari perwujudan eksternal. Kecenderungan yang sama juga ditunjukkan oleh Akrasanee sehingga ia sampai pada kesimpulan bahwa pergeser-

an strategi ASEAN yang menjurus ke arah industri substitusi ekspor akan dapat mengatasi kendala yang ditimbulkan oleh aspek non-komplementaritas komoditi (hal. 124).

Dalam batas-batas tertentu tanggapan John A. Dixon yang menekankan pentingnya faktor sumberdaya yang dapat diperbarui dan tanggapan Linda G. Martin yang memusatkan perhatiannya pada pengembangan sumberdaya manusia (hal. 88-96) telah memperluas ruanglingkup permasalahan yang dibahas oleh Naya dan Akrasanee. Meskipun demikian tanggapan Dixon dan Martin sesungguhnya tidak mengatasi kelemahan pokok yang terdapat dalam tulisan Naya dan Akrasanee yang tidak memperhatikan samasekali aspek pemerataan pendapatan dan perubahan struktur ekonomi. Bagi negara-negara berkembang pada umumnya, prestasi pembangunan ekonomi tidak dapat dilihat semata-mata dari segi neraca perdagangan, mobilisasi sumberdana domestik maupun pergeseran titik-berat industrialisasi, melainkan harus diimbangi pula dengan telaah mendalam tentang perubahan struktur ekonomi. Lebih dari itu, karena industrialisasi menyangkut dimensi yang lebih luas daripada sekadar otomatisasi dan/atau pabrikasi, perlu diperlihatkan pula soal bagaimana perubahan sektoral itu terwujud dalam pergeseran daya serap setiap sektor atas kesempatan kerja.

Mungkin hanya tulisan Jusuf Wanandi mengenai pembangunan politik dan tertib kawasan (hal. 143-165) yang berhasil menampilkan wawasan yang lebih luas. Meskipun tidak menyuguhkan analisisnya secara mendalam, Wanandi berhasil memperkuat pandangannya bahwa perubahan sosial ekonomi telah mengubah titik-berat ancaman internal yang harus dihadapi negara-negara ASEAN. Berbeda dari masa-masa sebelumnya, pembangunan politik untuk masa-masa yang akan datang hendaknya dipusatkan pada soal bagaimana lembaga-lembaga politik mampu menampung tuntutan partisipasi massa yang meningkat seiring dengan menebalnya lapisan menengah masyarakat (hal. 144-145).

Selain itu, Wanandi juga menggarisbawahi pentingnya perubahan watak dinamika politik. Konsolidasi yang berhasil dibangun selama kurang-lebih dua dasawarsa belakangan ini sehingga sanggup membangun formasi politik yang tangguh, seperti ditunjukkan oleh Go-

longan Karya (Indonesia), UMNO (Malaysia) dan PAP (Singapura), barangkali justru menimbulkan permasalahan baru karena ia tidak ditopang oleh penyangga yang kokoh. Rekon-solidasi dalam tubuh UMNO yang kini menghadapi gejolak antara modernisasi-sekuler dan tradisionalisasi-religius,⁹ keharusan Golongan Karya untuk mandiri dari buaian kelompok militer dan birokrasi pemerintah, dan keniscayaan sosialisasi seirama dengan pergantian generasi di dalam tubuh PAP¹⁰ adalah beberapa petunjuk yang memperkuat dugaan bahwa titik-berat dinamika politik domestik akan berbeda dari masa-masa sebelumnya.

Meskipun demikian, dengan beberapa catatan bagi Muangthai yang kini menghadapi persoalan baru di lingkungan militernya,¹¹ dinamika internal itu tampaknya tidak akan mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri negara-negara anggota ASEAN (hal. 147-148). Hal itu dapat ditafsirkan bahwa ASEAN tetap akan mengerahkan kemampuan diplomatiknya untuk membangun tertib kawasan, terutama melalui ZOPFAN dan pembentukan kawasan bebas nuklir. Tentu masih menjadi pertanyaan apakah konsistensi politik luar negeri negara-negara anggota ASEAN itu merupakan isyarat bahwa mereka akan terpa-ku pada nasionalisme sehingga mempengaruhi kelenturan diplomasi ASEAN, khususnya dalam penyelesaian masalah Kampuchea, atau-kah ia justru akan menumbuhkan kesadaran bahwa kesatuan kebijakan dapat menjadi sarana yang efektif untuk memperjuangkan

regionalisme ASEAN.

Persoalan-persoalan seperti itu memang kurang terungkap dari buku yang disunting oleh Martin. Berbeda dari ulasan Crouch maupun Indorf yang memusatkan perhatiannya pada aspek tertentu, Martin merangkai berbagai aspek sehingga ia kurang mempertajam dimensi-dimensi setiap aspek yang diulasnya. Oleh sebab itu rangkuman yang ditulis oleh Lee-Jay Cho (hal. 211-217), yang tampaknya berpijak dari asumsi bahwa setiap keberhasilan dapat menumbuhkan masalah baru, memiliki arti tersendiri sehingga benang merah yang dirangkai oleh Martin dapat dipandang sebagai batu loncatan atau batu sandungan ASEAN.

J. Kusnanto ANGGORO

⁹Haji Ahmad, "Stability, Security and National Development in Malaysia: An Appraisal," dalam *Durable Stability in Southeast Asia*, ed., Kusuma Snitwongse and Sukhumbhan Paribatra (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987), hal. 117-136.

¹⁰Lihat Chong Li Choy, "Durable Stability with Prosperity and Legitimacy: Perceptual Leadership in Singapore" dalam *ibid.*, hal. 169-186.

¹¹Lihat Chai-Anan Samudavanija and Sukhumbhan Paribatra, "In Search of Balance: Prospects for Stability in Thailand during the Post CPT Era" dalam *ibid.*, hal. 187-213. Lihat juga Samudavanija, *The Thai Young Turks* (Singapore: Institut of Southeast Asian Studies, 1982).

Para Penulis

ANALISA No. 9, 1987

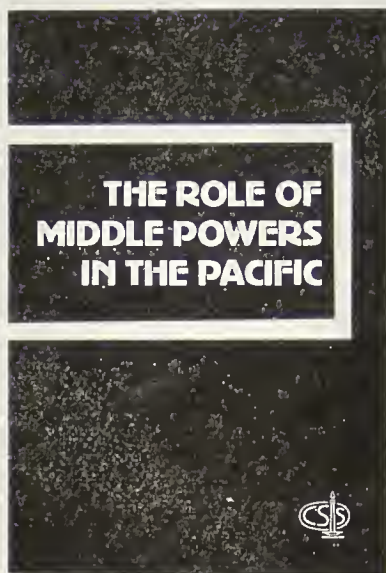
ANGGORO, J. Kusnanto. Berijazah Sarjana Muda bidang Elektro, Institut Teknologi Bandung dan Sarjana Hubungan Internasional dari FISIP, Universitas Indonesia tahun 1985; sejak 1986 menjadi anggota Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS, Staf Peneliti terutama dalam bidang Strategi, Eropa Timur dan Timur Tengah.

BANDORO, Bantarto. Sarjana Hukum Jurusan Hukum Internasional Publik, Universitas Indonesia, 1978; MA dalam Hubungan Internasional dari International University of Japan, Graduate School of International Relations, 1986; sejak 1980 menjadi anggota Departemen HI CSIS; Staf Peneliti dan Pengamat Masalah-masalah Asia Timur, khususnya Jepang dan hubungannya dengan Amerika Serikat.

SUTOPO, A.R. Sarjana Hubungan Internasional dari Fakultas Sospol, Universitas Gadjah Mada tahun 1975 dan MA dalam Hubungan Internasional dari ANU, Canberra, Australia, 1983; kini Ketua Departemen HI CSIS; Redaksi *Jurnal Ilmu Politik* (A1P1); peneliti dan pengamat dalam masalah Strategi, hubungan Timur-Barat, dan kawasan Asia Tenggara.

SOESASTRO, M. Hadi. Lulus sarjana di bidang Teknik Pesawat Terbang (Dipl. Ing.), Rhenish-Westfaelische Technische Hochschule, Aachen, Jerman Barat, tahun 1971 dan pada 1978 memperoleh Ph.D. dari The Rand Graduate Institute for Policy Studies, Santa Monica, California, Amerika Serikat; kini anggota Dewan Direktur & Direktur Studi CSIS, Anggota Dewan Juri Lomba Karya Ilmiah Remaja, Depdikbud RI (1981-), Dosen FISIP dan FE Universitas Indonesia; sebelumnya adalah Direktur Eksekutif dan kemudian Ketua Departemen Ekonomi CSIS.

Masih Tersedia



THE ROLE OF MIDDLE POWERS IN THE PACIFIC

1986, x + 193 hal., Rp. 3.500,00

- Pesatnya perkembangan hubungan kerjasama ekonomi maupun politik di kawasan Asia-Pasifik telah memberikan penekanan-penekanan baru pada politik luar negeri maupun hubungan dagang negara-negara kawasan ini.
- Buku ini memuat pembahasan mengenai peranan dari negara-negara besar serta negara-negara lainnya di kawasan, perkembangan kerjasama perdagangan, hubungan ASEAN dengan Indocina, ASEAN dengan Canada, serta peranan Indonesia di kawasan.

Dapatkan di toko-toko buku, atau pesan langsung (tambah ongkos kirim 15%) ke CSIS.



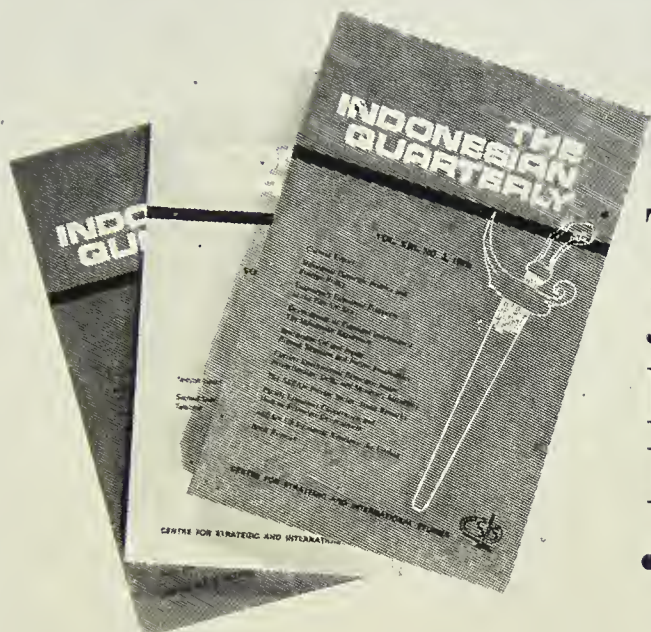
ASIA TENGGARA DALAM TAHUN 1980-AN

Robert A. SCALAPINO,
Jusuf WANANDI (Penyunting)

1985, xxi + 321 hal., Rp. 6.000,00

- Karangan-karangan dalam buku ini merupakan terjemahan makalah Konferensi ASEAN-AS pertama. Dalam karangan-karangan itu dapat ditemukan perspektif dan pendapat yang beraneka-ragam dari pihak AS maupun ASEAN. Tetapi fakta yang mengesankan adalah tingkat persatuan yang diperlihatkan, khususnya jika pokok persoalannya merupakan masalah regional.
- Dari karangan-karangan yang disiapkan kontributor AS tampak minat kontinu dari AS terhadap wilayah yang dianggapnya penting. Sekarang hanya sege-lintir ahli Amerika menganut pandangan yang diutarakan selama Perang Vietnam bahwa Asia Tenggara merupakan wilayah pinggiran yang tidak penting.

The Indonesian Quarterly



The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- **Trends in Marketing,**
J. PANGLAYKIM.
- **Law in Indonesia,** *SOEBEKTI*
- **Golkar: Functional-Group Politics in Indonesia**
Julian M. BOILEAU
- **Pacific Economic Cooperation: The Next Phase,**
Hadi SOESASTRO and HAN Sung-joo (Eds.)



Centre for Strategic and International Studies
Jalan Tanah Abang 111/27, Jakarta 10160.
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS IA.